

Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC
Centro Socioeconômico – CSE
Departamento de Ciências Econômicas e Relações Internacionais
Curso de Graduação em Ciências Econômicas

PEDRO HENRIQUE DE MELO CRAIDE

DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO FUTURO:
uma análise com ênfase na demografia

Florianópolis
2015

PEDRO HENRIQUE DE MELO CRAIDE

**DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO FUTURO:
uma análise com ênfase na demografia**

Monografia submetida ao curso de Ciências
Econômicas da Universidade Federal de Santa
Catarina, como requisito obrigatório para a
obtenção do grau de Bacharelado.

**Orientador: Dra. Carmen Rosário O. G.
Gelinski**

Florianópolis
2015

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA – UFSC
CENTRO SOCIOECONÔMICO – CSE
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 9,5 ao aluno Pedro Henrique de Melo Craide na disciplina CNM 7107 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca Examinadora:

Prof. Dra. Carmen Rosário O. G. Gelinski
Orientadora

Prof. Dra. Brena Paula Magno Fernandez
Membro da Banca

Prof. Dr. Roberto Meurer
Membro da Banca

Este trabalho é dedicado àqueles que tornaram a sua realização possível – meus pais – pela decisão de abrirem mão de seu lazer para investir na educação, tanto minha, quanto de minha irmã.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer aos meus pais, Joaquim e Maria, a quem também dedico este trabalho, à minha irmã e ao meu cunhado, Mariana e Bruno, à minha tia Telma e ao meu primo André, pois mesmo à distância, sempre estiveram presentes me apoiando e auxiliando em minhas decisões.

Agradeço também à minha orientadora, Prof.^a Carmen Gelinski, pelas suas orientações e o tempo despendido para a realização desta tarefa, além de toda sua prontidão em me atender, e os convites feitos para cursos e palestras que, sem dúvida, foram fundamentais para este trabalho.

Ao Prof. Armando Lisboa, à Prof.^a Iara Leite, e à Prof.^a Alessandra Jacobsen, pelas contribuições que deram a este trabalho, e aos demais professores do Departamento de Economia que tive a oportunidade de conhecer e que admiro, Prof. André Portela, Prof. Fernando Seabra, Prof.^a Brena Fernandez, Prof. Silvio Cário, dentre outros, que contribuíram para a minha formação.

Aos meus colegas, Cintia, Patrícia, Gustavo, Filipe, Jonatas, Júlia, Daniel e Hugo, pela companhia e amizade, fundamentais para tornar o processo da graduação mais agradável.

*"A primeira lição da economia é a escassez:
nunca há o bastante de algo para satisfazer todos
aqueles que o querem. A primeira lição da
política é ignorar a primeira lição da economia."*

(Thomas Sowell)

RESUMO

A Previdência Social é um assunto recorrente na vida de todos os brasileiros que almejam uma fonte de renda no futuro para que possam suprir suas necessidades básicas em decorrência da velhice ou algum infortúnio da vida, e esse interesse se reflete diretamente na política. O debate ganhou força nos últimos anos, isto porque o Brasil se encontra em um momento crucial para a rediscussão acerca desse tema. O fim do período de bônus demográfico, o envelhecimento acelerado da população, e o excessivo peso das contas previdenciárias no orçamento público, nos levam a refletir se esse não seria o momento ideal para que se abra o diálogo sobre novas reformas no sistema previdenciário. Esse trabalho visa apresentar a construção histórica dos sistemas de proteção social até o sistema de Seguridade Social que temos hoje, buscando entender a partir de uma perspectiva histórica a importância da Previdência Social do ponto de vista da proteção social, mas também da sustentabilidade financeira desse mecanismo. Além disso, será apresentado um diagnóstico da situação previdenciária e os desafios e oportunidades que ela enfrentará nas próximas décadas por conta das mudanças demográficas.

Palavras-chave: Previdência Social, Demografia, Proteção Social, Sustentabilidade Financeira.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 Composição da Seguridade Social	29
Quadro 2 Linha do tempo da Previdência Social no Brasil	32
Quadro 3 Principais regimes de financiamento da previdência social.....	35
Quadro 4 Estrutura dos Regimes de Previdência Social no Brasil	36
Quadro 5 Síntese das reformas previdenciárias de 1998 e 2003.....	55

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Crescimento mundial da população e taxa média de variação populacional, para o período de 1950 a 2100	38
Gráfico 2 Trajetória da expectativa de vida, fecundidade e mortalidade no mundo, para o período de 1950 a 2100	39
Gráfico 3 Trajetória do crescimento populacional por região, para o período de 1950 a 2100	41
Gráfico 4 Trajetória da população brasileira total e por faixa etária, e taxa de crescimento populacional, para o período de 2000 a 2060.....	45
Gráfico 5 Trajetória populacional por grupo dependente e independente, para o período de 1980 a 2060	46
Gráfico 6 Razão de dependência por grupo dependente e total, para o período de 2000 a 2060	48
Gráfico 7 Participação da despesa do RGPS e RPPS (União) no PIB, para o período de 2000 a 2013	56
Gráfico 8 Despesa empenhada por função em 2014	58
Gráfico 9 Trajetória da despesa, receita, e saldo do RPGS, durante o período de 1995 a 2014	59
Gráfico 10 Evolução da despesa com o RGPS em relação ao PIB, durante o período de 1995 a 2014	59
Gráfico 11 Relação entre a variação real do PIB e despesa do RGPS	61
Gráfico 12 Trajetória da despesa do RGPS, RPPS (município, estado, e união), e total em proporção do PIB, durante o período de 2002 a 2013	62
Gráfico 13 Participação dos principais benefícios emitidos pelo INSS em quantidade e valor, para 2014	68
Gráfico 14 Correlação entre gasto previdenciário em porcentagem do PIB e razão de dependência na velhice para os países selecionados	69

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Número de filhos por mulher por região, para o período de 1950 a 2100.....	41
Tabela 2 Taxa de variação em relação ao período anterior no número de filhos por mulher por região, para o período de 1950 a 2100.....	42
Tabela 3 Tabela qualitativa das quatro fases recentes da demografia no Brasil, período de 1870 a 2015	43
Tabela 4 Expectativa por faixa etária no Brasil, para o período de 1950 a 2100	44
Tabela 5 Composição e taxa de variação populacional por grupo etário, para o período de 1980 a 2060	47
Tabela 6 Aposentadoria por idade por sexo, expectativa de vida e razão de dependência aos 65 anos, para os países selecionados para 2012	50
Tabela 7 Relação entre gastos com aposentadoria e pobreza para os países selecionados, durante o período de 2001	53
Tabela 8 Proporção da população idosa e total de idosos por faixa etária, para os períodos de 2000, 2010, e 2020	65
Tabela 9 Crescimento da participação das mulheres no mercado de trabalho, para o período de 1990 a 2013.....	66
Tabela 10 Idade média de aposentadoria por tempo de contribuição por sexo, para o período de 1993 a 2012.....	67
Tabela 11 Trajetória da despesa em bilhões de reais com as Rendas Mensais Vitalícias e amparos assistenciais (LOAS), para o período de 1995 a 2014	72

LISTA DE SIGLAS

BCB – Banco Central do Brasil

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CAPs – Caixas de Aposentadorias e Pensões

CEME – Central de Medicamentos

DATAPREV – Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social

EPU – Encargos Previdenciários da União

FUNABEM – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor

FUNRURAL – Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural

IAPAS – Instituto de Administração Financeira da Previdência Social

IAPs – Institutos de Aposentadorias e Pensões

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INAMPS – Instituto Nacional da Assistência Médica da Previdência Social

INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor

INPS – Instituto Nacional de Previdência Social

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

IPEADATA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LBA – Fundação Legião Brasileira de Assistência

LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social

LOPS – Lei Orgânica da Previdência Social

MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social

MPS – Ministério da Previdência Social

PIA – População em idade ativa

PRORURAL – Programa de Assistência ao Trabalhador Rural

RGPS – Regime Geral de Previdência Social

RMV – Renda Mensal Vitalícia

RPPS – Regime Próprio de Previdência Social

SINPAS – Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social

SOF – Secretaria de Orçamento Federal

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

SUS – Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
1.1 TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA	13
1.2 OBJETIVOS	16
1.2.1 Objetivo Geral	16
1.2.2 Objetivos Específicos	16
1.3 JUSTIFICATIVA	17
1.4 METODOLOGIA.....	17
1.4.1 Organização do trabalho	18
2 PROTEÇÃO SOCIAL NO MUNDO E NO BRASIL	20
2.1 PROTEÇÃO SOCIAL: EVOLUÇÃO HISTÓRICA NO MUNDO	21
2.2 SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL	26
2.2.1 Previdência Social – origem e legislação	29
2.2.2 Regimes de financiamento da Previdência	33
2.2.3 Regimes Previdenciários	35
3 A TRAJETÓRIA DEMOGRÁFICA	37
3.1 A DINÂMICA DEMOGRÁFICA NO MUNDO.....	38
3.1.1 Perspectiva demográfica por região	40
3.2 A DINÂMICA DEMOGRÁFICA NO BRASIL	42
3.2.1 A composição etária e seus horizontes	44
3.2.2 Uma comparação internacional	48
3.3 TENDÊNCIAS GERAIS.....	50
4 DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA A PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	52
4.1 FORÇAS.....	52
4.1.1 A Previdência como mecanismo de redução da pobreza na velhice	53
4.1.2 As Reformas da Previdência.....	54

4.2 FRAQUEZAS.....	56
4.2.1 O custo de oportunidade para o orçamento público	57
4.2.2 Os números previdenciários	58
4.2.3 A cultura da poupança no Brasil	62
4.2.4 A aposentadoria feminina	64
4.2.5 As aposentadorias precoces	66
4.3 DESAFIOS	68
4.3.1 A conjuntura internacional	69
4.3.2 A oferta de mão de obra.....	70
4.3.3 O custo com a cobertura Previdenciária	71
4.3.4 A maturidade política.....	72
4.4 OPORTUNIDADES.....	73
4.4.1 O momento oportuno	74
4.5 PROPOSTAS DE REFORMA.....	75
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	79
REFERÊNCIAS	81

1 INTRODUÇÃO

A Previdência Social faz parte de um conjunto de políticas que visam proteger a população contra os riscos sociais. Pode-se dizer que ninguém está isento destes riscos, como velhice, doença, invalidez, dentre outras situações que impeçam o indivíduo de gerar renda para sua subsistência. Essas adversidades geram condições de dependência, que por sua vez criam um sentimento de insegurança e incerteza quanto ao futuro.

Nesse processo, o Estado possui um papel fundamental no sentido de reduzir essas incertezas, garantindo que toda sociedade poderá ter em condições minimamente dignas. Ao longo da história, a discussão em torno da dimensão do Estado foi muito controversa, e até hoje existe um embate entre os que defendem uma maior intervenção estatal e outras que acreditam na liberalização econômica como meio mais eficiente para se chegar ao bem comum. Independente da concepção ideológica que se adote, existem evidências que apontam para a importância de se ter, tanto o equilíbrio no âmbito fiscal, quanto o equilíbrio no campo social, de modo que, o Estado deva ser eficiente no que se refere aos gastos públicos, mas nunca em detrimento do sucateamento dos sistemas de proteção social.

As principais concepções teóricas que defendem um menor ou maior dimensionamento no tamanho do Estado têm o seu epicentro nas teorias liberais clássicas e na teoria keynesiana respectivamente, isto é, teorias elaboradas em um período em que a estrutura populacional era diferente da que temos hoje, e o envelhecimento não se apresentava como uma preocupação aos Estados Nações. Portanto, para uma análise atual, devem-se considerar as mudanças na estrutura da população mundial.

1.1 TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA

A Previdência Social é um tema recorrente nos grandes debates nacionais, isto porque envolve uma série de aspectos, como direitos e justiça social, equilíbrio fiscal, dentre outros. Segundo Giambiagi e Tafner (2010), o assunto previdenciário mexe com a emoção das pessoas e afeta a sociedade como um todo, já que de um lado temos as pessoas que aspiram uma aposentadoria no futuro, e do outro, aquelas que já estão aposentadas. Deste modo, é impossível ser indiferente a este tema. O debate acerca da Previdência Social se faz necessário sempre, uma vez que ela possui relação direta com a demografia, e esta última está em

constante mudança, o que sugere que a Previdência Social também deva acompanhar essas mudanças a fim de evitar contradições em seu sistema (CAMARANO, 2013).

Para Carvalho (1998), a demografia consiste em estudar a população, e dentre as suas principais variáveis pode-se citar: a natalidade e fecundidade, a mortalidade, a estrutura etária e a dinâmica populacional. Essas variáveis podem ser observadas estaticamente em um determinado momento do tempo ou a partir de sua evolução temporal. Quando se refere à mortalidade, uma das medidas resumo é a esperança de vida, mas uma maneira mais abrangente de se referir a ela é por meio da longevidade. De acordo com Camarano (2013), a longevidade no Brasil foi um fator desejado pela sociedade, e o envelhecimento da população não está restrito ao nosso país. No entanto, esse fenômeno traz consequências, dado a existência de uma correlação positiva entre envelhecimento e dependência, em outras palavras, a perda da capacidade de gerar renda e de exercer as atividades cotidianas são consequências do envelhecimento. Devido a isso, a presença de mecanismos de proteção social é fundamental para garantir condições minimamente dignas às pessoas que se encontram nessas circunstâncias.

No Brasil, a Previdência Social é tratada dentro da Seguridade Social, que consiste, segundo Ibrahim (2011), na forma mais completa de proteção social, uma vez que ela engloba a Saúde, a Assistência Social e a Previdência Social. A Seguridade Social brasileira está fundamentada na Constituição Federal de 1988, e constitui um sistema de proteção inédito no país, consequência da luta dos trabalhadores por direitos sociais, e que reflete o alcance dos valores de justiça e bem-estar social, superando o individualismo clássico do Estado liberal e promovendo uma distribuição mais justa dos benefícios sociais. No tocante à Previdência Social, o Brasil optou pelo regime de repartição simples, que se constitui em um fundo único no qual a população economicamente ativa custeia o benefício daqueles que estão aposentados. Esse tipo de regime é sensível a mudanças demográficas, principalmente no que tange o envelhecimento e a natalidade, uma vez que alterações na estrutura etária populacional refletem diretamente no financiamento do benefício previdenciário.

Um estudo de projeção feito pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) em 2013 estima grandes mudanças na estrutura demográfica brasileira. De acordo com o instituto, haverá uma inversão da pirâmide etária em 2060 (IBGE, 2013). Em 1990 a população com idade entre 15 a 64 anos era de 88,4 milhões, em 2015 ela chegou a aproximadamente 140,9 milhões, e em 2060 a estimativa é de que ela seja aproximadamente 131 milhões. Já o número de pessoas com 65 anos ou mais era de 4.76 milhões em 1990, em 2015 é de 16,1 milhões, e em 2060 estima-se que ela será em torno de 58,4 milhões (IBGE,

2013). Isso mostra um crescimento vertiginoso do número de idosos em relação a PIA (População em Idade Ativa) que custeia o benefício previdenciário, ou seja, enquanto o número de idosos quase quadruplica, o número de contribuintes em potencial do INSS (Instituto Nacional do Seguro Social) diminui.

Por outro lado, a Previdência já apresenta dificuldades fiscais que se não forem tratadas com reformas estruturais, se tornará um grande desafio no futuro. De acordo com os dados da Secretaria de Orçamento Federal (2014), o saldo do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) apresenta déficits desde 1998, e em 2014 ele chegou a 55,4 bilhões de reais. Em termos de PIB, a despesa previdenciária do RGPS passou de 4,4% em 1995 para 7,7% em 2014, e se somado ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos municípios, estados e união, representou 10,7% do PIB em 2013. Esse aumento da despesa previdenciária em relação ao PIB implica em uma transferência de recursos de outros setores de investimento público para cobrir o déficit fiscal desse sistema, comprometendo o crescimento econômico do país que vem apresentando uma média baixa nos últimos anos.

Com base no que foi apresentado, pode-se dizer que a legislação previdenciária brasileira está fundamentada na Constituição de 1988, ou seja, ela foi elaborada em um período em que a estrutura etária da população era outra. O aumento da esperança de vida, as mudanças na estrutura familiar e nas condições das mulheres (casamentos tardios, redução dos custos com a maternidade, entrada no mercado de trabalho, dentre outros), nos leva a repensar algumas questões sobre a previdência social, pois a legislação quando foi elaborada era adequada à realidade daquele momento. Embora tenham ocorrido duas reformas na Previdência Social, em 1998 e 2003, alguns autores, como Camarano (2013), sugerem que ainda existe uma defasagem do ponto de vista legislativo, e essa defasagem possui impacto na sustentabilidade do sistema previdenciário.

A partir de uma perspectiva internacional, Bosch, Melguizo e Pagés (2013) mostra que os países da América Latina e Caribe apresentam uma estrutura demográfica semelhante a nossa, no entanto, o modo como esses países lidam com ela, é diferente. Alguns países, como o Equador e o Peru, aumentaram a participação da previdência privada, já outros, como o Brasil, Argentina e Uruguai, mantêm uma grande participação estatal. Giambiagi e Tafner (2010) colocam o cenário demográfico europeu atual como algo parecido com o que será o cenário brasileiro no futuro, e mostram que em alguns países, como Alemanha, França e Espanha, houve mudanças na legislação previdenciária, enquanto outros como Itália, Portugal e Grécia, que realizaram reformas tardiamente, enfrentam dificuldades fiscais.

Admitindo que o funcionamento da Previdência Social seja complexo, já que o seu resultado final é derivado de uma série de outras questões, como a trabalhista, a tributária, o comportamento social, o desenvolvimento econômico, dentre outros, e que o resultado agregado de todas essas questões, de alguma forma, são reflexos das mudanças demográficas. Faz-se a seguinte pergunta inicial: Como as mudanças demográficas que vem ocorrendo no Brasil podem se tornar um desafio para o funcionamento do sistema de Previdência Social no futuro?

A partir desse ponto de partida, faz-se uma segunda pergunta: Quais as oportunidades para que se possam contornar esses desafios e tornar adequada, nos moldes preconizados pela legislação, o equilíbrio fiscal e o equilíbrio social? Assim, não será objetivo desse estudo apontar qual o melhor caminho que o país deve seguir, mas sim reunir alternativas que permitam melhor adequá-lo a nossa realidade e compactua-lo com o nosso desenvolvimento econômico.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

O objetivo geral deste estudo consiste em analisar, a partir de uma perspectiva econômica, social e política, como as mudanças demográficas impactam no sistema previdenciário no Brasil.

1.2.2 Objetivos Específicos

- i. Compreender a partir de uma perspectiva histórica, a importância dos mecanismos de proteção social no atual cenário brasileiro;
- ii. Introduzir um breve histórico do surgimento da Previdência Social no Brasil e suas características básicas atuais;
- iii. Apresentar as fases da demografia no mundo e no Brasil, e em seguida mostrar como a dinâmica demográfica afeta os sistemas de Previdência Social;
- iv. Fazer uma análise inter-relacionando fatores internos e externos da Previdência Social para compreender as dificuldades e facilidades no curto e longo prazo;

- v. Levantar as alternativas propostas na literatura para que se possa repensar a Previdência Social no Brasil;

1.3 JUSTIFICATIVA

Dentre as razões que tornam este estudo relevante, destaca-se em primeiro lugar a atualidade do tema, pois o modelo de Previdência Social no Brasil está baseado no regime de repartição simples. É característica desse regime, uma forte relação entre a demografia e o crescimento econômico, assim, mudanças na estrutura etária da população afetam sensivelmente os gastos públicos com a previdência, seja de maneira positiva, quando há expansão da base da pirâmide, seja de maneira negativa, quando há um crescimento do número de idosos em relação à população em idade ativa. Essa relação entre o custeio e demografia faz com que o debate seja sempre atual, uma vez que as constantes mudanças na demografia sugerem também mudanças na Previdência Social.

Além disso, este é o momento oportuno do ponto de vista demográfico para a realização de Reformas na Previdência. Uma das razões para isso, é que o Brasil encerra o seu período de bônus demográfico por volta de 2020, ou seja, o crescimento da população em idade ativa em relação aos outros dois grupos etários dependentes¹ cessa nesse período, e a partir de então, tem-se o encolhimento relativo desse grupo independente. Outra razão é que entre 2050 e 2060 a Previdência Social estará no seu momento mais crítico, pois será o período em que teremos o maior número de idosos em relação à base de custeio. Estas razões somadas ao fato de que os direitos previdenciários não retroagem, ou seja, as reformas na legislação previdenciária afetam de maneira integral apenas os novos entrantes do sistema, não tendo, portanto, resultados imediatos, mas sim impactos no longo prazo, fazem com que esse seja o momento ideal para realizar mudanças.

1.4 METODOLOGIA

Este trabalho busca atingir seus objetivos a partir de uma pesquisa descritiva (GIL, 2002), visando entender os fenômenos e problemas relatados por diferentes perspectivas sobre o assunto. Para isso, será utilizada uma abordagem bibliográfica e o apoio em dados estatísticos sobre o assunto, além de outros estudos em que se apresente o tema de uma

¹ A população economicamente ativa é considerado o único grupo independente, já as crianças e adolescentes, e os idosos são considerados grupos dependentes, pois dependem da população economicamente ativa.

perspectiva de internacional, haja vista que as mudanças demográficas não estão restritas ao território brasileiro.

Para a coleta dos dados, foram utilizadas as projeções demográficas do IBGE (2008 e 2013), as bases de dados do Ministério da Previdência Social (MPS), da Secretária de Orçamento Federal (SOF), do Banco Central do Brasil (BCB), do Ministério da Fazenda, bem como outros institutos de pesquisa, como o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) e a Diretoria de Análise de Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas (DAPP-FGV).

Quanto à análise das políticas, foram utilizados o referencial bibliográfico, como artigos, teses, livros, relatórios, dentre outros, para a interpretação dos fenômenos (GIL, 2002). Quanto às variedades da análise política, foram utilizadas três abordagens:

[1] Estudo do resultado das políticas: procura explicar como os gastos e serviços variam em diferentes áreas, razão porque tornam as políticas como variáveis dependentes e tentam compreendê-las em termos de fatores sociais, econômicos e tecnológicos; [2] Avaliação de políticas: procura identificar o impacto que as políticas têm sobre o contexto sócio-econômico, o ambiente político, a população; [3] Informação para elaboração de políticas: o governo e os analistas acadêmicos organizam dados, para auxiliar a elaboração de políticas e a tomada de decisões; (GAPI, 2002, p.44).

Por fim, este trabalho não tem como objetivo final propor soluções inovadoras acerca do tema, mas sim reunir elementos da literatura que permitam repensar e rediscutir as principais questões demográficas que afetam a estrutura previdenciária.

1.4.1 Organização do trabalho

Além do capítulo introdutório, este trabalho tratará de apresentar em seu segundo capítulo alguns conceitos básicos sobre o surgimento dos sistemas de proteção social no mundo e posteriormente no Brasil, tentando entender a partir de uma perspectiva histórica, como se consolidaram os conceitos de seguridade social e, desse modo, explicar porque a Previdência Social no Brasil deve ser tratada não apenas do ponto de vista do equilíbrio fiscal, mas também do ponto de vista do equilíbrio social. Em seguida, será apresentado como se deu o surgimento da Previdência Social no Brasil e as mudanças ocorridas ao longo do tempo até se chegar à estrutura de regras que temos hoje, e por fim, suas características básicas.

O capítulo 3 trata de apresentar a dinâmica demográfica no mundo e no Brasil, apresentando a evolução, desde o período pós Segunda Guerra Mundial até o período atual (2010-2015), de algumas variáveis que explicam as mudanças na composição etária da população, e alguns estudos de projeção para o futuro. Os estudos de projeção utilizados são o do IBGE (2008 e 2013), e das Nações Unidas (2013). Em seguida, procura-se demonstrar

como as variações na composição etária da população afetam os sistemas de Previdência Social, e comparar o comportamento demográfico brasileiro com o de outras Nações.

O capítulo 4 reúne os principais elementos considerados problemáticos na literatura acerca do tema Previdenciário, organizando-os a partir do ponto de vista dos fatores internos (forças e fraquezas) e externos (ameaças e oportunidades). Em seguida, procura-se tecer recomendações que possam tornar esses problemas mais adequados a nossa realidade, tanto fiscais quanto demográfica. Para isso, consultou-se o Banco Mundial (2011), Bosch, Melguizo e Pagés (2013), Camarano (2014), Giambiagi e Tafner (2010), OCDE (2013), Rocha e Caetano (2008), dentre outros.

2 PROTEÇÃO SOCIAL NO MUNDO E NO BRASIL

Para Ibrahim (2011) e Viana, Elias e Ibañez (2005), a preocupação com adversidades da vida é um elemento que permeia a evolução histórica do ser humano. O combate às adversidades como a fome, a doença e a velhice, são efeitos desejáveis a qualquer sociedade, além disso, em outras situações em que o indivíduo não é capaz de se autossustentar, como a infância e a maternidade, se faz necessário o papel da proteção social, agindo sobre a dependência e a insegurança gerada por essa dependência. Ou seja, para Viana:

A proteção social consiste na ação coletiva de proteger indivíduos contra riscos inerentes à vida humana e/ou assistir necessidades geradas em diferentes momentos históricos e relacionadas com múltiplas situações de dependência. [...] a formação de sistemas de proteção social resulta da ação pública que visa resguardar a sociedade dos efeitos dos riscos clássicos: doença, velhice, invalidez, desemprego e exclusão (por renda, raça, gênero, etnia, cultura, etc.). (VIANA, ELIAS E IBÁÑEZ 2005, p. 17).

De acordo com Ibrahim (2011), a proteção social nasceu na família e perdurou assim durante o maior período de nossa história, permanecendo até os dias de hoje, em menor grau. No entanto, nem todos possuíam essa proteção familiar, ou em outros casos, ela era precária. Para Gelinski (2010), a família já desempenhara esse papel de proteção desde a idade média e um dos dilemas dos sistemas de proteção social, era definir quem seria o responsável por prove-la, se as famílias, o Estado ou o mercado.

Ibrahim (2011) e Pereira (2010) ressaltam que essa responsabilidade social nunca foi homogênea e linear, e passou por períodos de ascendência e de retrocesso, como o apogeu das políticas sociais no período pós-guerra e o seu declínio com o advento do neoliberalismo a partir dos anos 80. Até hoje a questão sobre o dimensionamento do tamanho do Estado levanta debates acirrados, não havendo consenso sobre o tema.

Para Viana (2005) a proteção social pode ser configurada em três áreas básicas: a assistência social, o seguro social e a seguridade social. A primeira visa atender as camadas carentes da população, tendo caráter seletivo e distributivo; o segundo tem foco em categorias ocupacionais específicas; e o terceiro sistema, adotado pelo Brasil, tem caráter universal, pois atende a todos os cidadãos de um país e engloba a Assistência Social, a Saúde, e a Previdência Social. Por estes motivos, Ibrahim (2011) considera a seguridade social o grau máximo da proteção social, ainda que a ação estatal não tenha excluído o papel das famílias e das sociedades mutualistas, já que estes ainda permanecem em nossa sociedade atual e, somados à

seguridade social representam o mais completo mecanismo de proteção social, no Brasil e no mundo.

Este capítulo trata de mostrar sucintamente como se deu o processo de surgimento dos sistemas de proteção social no mundo e no Brasil, bem como algumas concepções teóricas sobre o papel do Estado durante diferentes períodos, como a passagem de um Estado Clássico para um Estado Keynesiano, em que se configurou o auge do Estado de Bem-Estar Social, e mais recentemente o advento do neoliberalismo e o *Welfare Mix*. Em seguida, trata da evolução dos sistemas de proteção social no Brasil até a concepção de seguridade social na forma como temos hoje, instituído pela Constituição Federal de 1988, e por fim o surgimento de previdência social no Brasil e a forma como ela está organizada.

2.1 PROTEÇÃO SOCIAL: EVOLUÇÃO HISTÓRICA NO MUNDO

Para Ibrahim (2011), a proteção social teve seu papel primordialmente nas famílias e posteriormente se complementou com auxílios voluntários que muitas vezes eram incentivados pela igreja. O Estado por sua vez só viria a ter maior atuação a partir da Lei dos Pobres do século XVII, ainda que suas ações fossem delegadas às paróquias locais. O surgimento das sociedades industriais foi um dos fomentadores da proteção social, pois nesse período se tornaram comuns os acidentes de trabalho, bem como a vulnerabilidade do trabalho infantil.

Fiori (1997) e Ibrahim (2011) atribuem a esse período industrial o que se pode chamar de intervenção estatal, rompendo com os princípios do Estado Clássico, cujo papel, segundo Smith (1996), era defender as fronteiras nacionais contra ameaças externas, garantir a justiça no que tange à proteção da propriedade privada, o investimento em obras públicas que fomentem o comércio, e nas instituições públicas no tocante à educação. Em outras palavras, o Estado Clássico tem a função de proteger a riqueza e dar condições para que ela gere mais riqueza (PEREIRA, 2013).

Um modelo mais moderno de proteção social, que associa o bem estar e a cidadania, só surgiria no fim do século XIX conforme Pereira (2008 apud Gelinski, 2010). Segundo Fiori (1997), esses modelos seriam o alemão (legislação de Bismarck) e o inglês (Plano Beveridge), datados respectivamente de 1883 e 1946.

No caso da Inglaterra, o pioneirismo do assistencialismo teve sua origem numa legislação (Lei dos Pobres) que tinha por finalidade a manutenção da ordem e o disciplinamento do trabalho, até a elaboração do Plano Beveridge (1946). Já no caso alemão,

identifica-se uma relação entre a legislação de Bismarck e a contenção do movimento socialista, no entanto, havia uma grande diferença entre o assistencialismo e o caráter compulsório e securitário deste sistema (alemão), uma vez que ele se concentrava em trabalhadores masculinos que ficavam submetidos à contribuição financeira a esse sistema.

Nascia ali um novo paradigma, conservador e corporativo, em que os direitos sociais definidos de forma contratual, vinham outorgados “de cima” por um governo autoritário que ainda não reconhecia os direitos elementares de cidadania política. Este modelo [Bismarck] generalizou-se pela Europa, como no caso do assistencialismo inglês, mas que acabou tendo também, enorme influência na construção conservadora dos sistemas de assistência e proteção social que se multiplicaram na periferia latino-americana durante o século XX, mas sobretudo depois de 1930. (FIORI, 1997, p.133).

Assim, Fiori (1997) caracteriza o modelo alemão de Bismarck como contratual e privado. Já o Plano Beveridge tem caráter assistencial e governamental, legitimado pela criação de um sistema de sistema nacional de assistência médica, universal e gratuito, e caracterizado pelo financiamento público, diferente do modelo alemão, que até então representava a essência das políticas governamentais.

Portanto, o modelo de Beveridge em que estava pautada a seguridade social se diferenciava do modelo alemão de Bismarck, pois este último tinha um caráter mais liberal e concedia a proteção apenas aos que estavam inseridos no mercado de trabalho, e que, portanto, contribuía compulsoriamente para esse sistema (PEREIRA 2010, p.4).

Além disso, do Plano Beveridge surge outro paradigma, que poderia ser chamado de *welfare state*, que se caracteriza como um mecanismo mais complexo do que simples direitos e garantias (FIORI, 1997). Para Pereira (2010), esse novo paradigma surge da articulação econômica e social. Do ponto de vista econômico, a concepção de uma doutrina keynesiana, e do ponto de vista social, a criação do Plano Beveridge, que por sua vez, teve inspiração no modelo de Bismarck.

Quanto ao *Welfare State*, pode-se dizer que se trata de um tipo de intervencionismo estatal no âmbito social, e se configura como um regime de proteção social de um tempo específico da história, em que houve a expansão de políticas sociais mais abrangentes. Este regime ganha força na Europa após o período pós-guerra, em que há uma mudança no papel do Estado, que alastra seu campo de atuação para outras áreas (VIANA, ELIAS E IBAÑEZ 2005). Alguns autores como Pereira (2010) e Fagnani (2011) apontam o período pós-guerra como um “período de ouro” da política social.

O período 1945-1975 é conhecido como “um período de ouro”. Trata-se de fase inédita de capitalismo regulado, construída no contexto da bipolaridade entre Estados Unidos e União Soviética, que se consolidou no pós-guerra sob a hegemonia americana. [...] A base deste compromisso era a busca do pleno emprego, obtido pela administração da demanda (em especial dos gastos governamentais) e pela redução

das desigualdades (através da rede de serviços sociais gerados pelo Estado de Bem-Estar). (FAGNANI, 2011, p.12).

Fiori (1997) e Pereira (2010) apontam que o sucesso dos *Welfare State* está associado com um consenso suprapartidário, em que conservadores, liberais e socialdemocratas aceitaram compartilhar de uma estratégia econômica baseada na teoria keynesiana, em que o mercado cedia espaço ao Estado, comprometendo-se com a garantia do pleno emprego, a cobertura universal de serviços sociais, um padrão mínimo de proteção social e a manutenção do ritmo de crescimento econômico.

Para Ibrahim (2011), “O Estado de Bem-Estar Social surgiu muito mais como um contraponto necessário ao crescimento do comunismo, do que propriamente pela conscientização dos dirigentes mundiais pela importância da proteção social” (IBRAHIM, 2011, p.4). Pereira (2010) e Fiori (1997) no mesmo sentido atribuem ao surgimento do Estado de Bem-Estar Social, o medo da proliferação dos regimes totalitários e o avanço das democracias partidárias e de massa, que deram maior importância às reivindicações sindicais, além da rivalidade com a antiga União Soviética e os efeitos negativos causados pela Segunda Guerra Mundial.

Para Viana, Elias e Ibañez (2005), esse fortalecimento das massas foi influenciado pela expansão do emprego e o aumento do peso dos salários, que provocou um crescimento no consumo das famílias. Esse consumo e a democracia de massa deu forma a um sistema de proteção social como elemento estrutural das econômicas contemporâneas, que emerge no período pós-guerra e está caracterizado pela articulação entre Estado, Mercado e Sociedade.

Todos esses fatores contribuíram para a formação de um consenso positivo sobre o modelo econômico keynesiano. Para Terra e Ferrari Filho (2012), O Estado keynesiano possui caráter intervencionista, e utiliza como instrumento as políticas macroeconômicas. Essa concepção teórica tinha como objetivo prevenir as crises de demanda efetiva ocasionadas pelas falhas do livre mercado.

Isso quer dizer que o pacto keynesiano foi firmado como uma alternativa capitalista ao capitalismo liberal clássico (avesso ao intervencionismo estatal) porque os liberais, que desde o século XIX estavam no poder, não foram capazes de gerar emprego e bem-estar social para todos, principalmente após a grande depressão econômica dos anos trinta. Além disso, outras circunstâncias favoreceram a formação do pacto keynesiano, tais como: i) a triste lembrança, principalmente na Europa, dos horrores e privações materiais causados pela II Guerra Mundial; ii) e o medo capitalista da proliferação das experiências totalitárias de direita (fascistas), realizadas na Itália e na Alemanha, e também do comunismo a partir da ex-União Soviética (PEREIRA, 2010, p.3).

Embora o modelo do *Welfare State* seja resultado das políticas keynesianas e do Plano Beveridge, que está pautado em serviços contributivos e outros não contributivos, deve-

se ressaltar que o gasto público na concepção keynesiana não é sinônimo de déficit público. Segundo Terra e Ferrari Filho (2012) Os gastos públicos podem ser divididos em dois tipos, o orçamento corrente e o orçamento de capital. O orçamento corrente tem como objetivo garantir a manutenção dos serviços básicos que o Estado presta à população, como saúde, educação, infraestrutura e previdência social. Contudo, é essencial que haja equilíbrio fiscal desses gastos.

Embora, como aponta Kregel (1985), Keynes acreditasse na importância desses gastos, principalmente as políticas de transferência de renda, enquanto dinamizadores da demanda efetiva, o orçamento corrente deveria ser sempre superavitário ou, no limite, equilibrado. (KREGEL, 1985, p. 4; apud TERRA e FERRARI FILHO, 2010).

Nesse mesmo sentido, Bresser-Pereira (2012) aponta que Keynes nunca defendeu que os déficits públicos fossem crônicos, mas que este recurso era legítimo em períodos de recessão econômica. No entanto, cabe lembrar que esse equilíbrio fiscal não representa a defesa da ortodoxia, mas sim a razão estratégica do Estado em promover a ação coletiva, que por sua vez, exige que suas finanças sejam equilibradas.

Em síntese, o modelo keynesiano se caracterizou por um crescimento autossustentado e de pleno emprego, e permitiu a criação de um sistema de seguridade social abrangente e incluyente, que se diferenciava do modelo de Bismarck, que abrangia apenas aqueles que estavam inseridos no mercado de trabalho, por meio de benefícios contributivos. No entanto, a partir do primeiro choque do petróleo (1973) e a elevação do preço dessa *commodity* no mercado internacional, o modelo keynesiano começou a apresentar indícios de crise, identificados pelo esfriamento do crescimento econômico, desemprego, inflação, recessão, diminuição dos investimentos, e problemas no balanço de pagamentos. (PEREIRA, 2010).

Surgia então uma contraposição neoconservadora em relação ao modelo que estava sendo empregado até então. Embora Fiori (1997) ressalte que a crítica neoliberal ao keynesianismo já existisse desde a década de 60, foi na década de 80 que ela alcançou seu apogeu e se tornou, com o apoio das instituições multilaterais e o fim da Guerra Fria, a ideologia dominante. Para Fiori (1997) e Pereira (2010), dentre as razões utilizadas pelos neoliberais para explicar a crise das políticas keynesianas, aponta-se a alta carga tributária, os altos salários e o excesso de demandas democráticas e gastos públicos, sobretudo com as políticas de proteção social, responsável por um Estado de Bem-Estar Social cada vez mais pesado, oneroso e extenso.

O surgimento do paradigma neoliberalista passara a substituir o paradigma keynesiano, alterando as relações do capital e trabalho e recuperando alguns preceitos do modelo clássico de liberalismo econômico. Dentre esses princípios, destaca a figura subjetiva da mão invisível, que conduz a sociedade naturalmente ao bem comum, sem a necessidade de intervenção do Estado; a tolerância com a desigualdade social, que até certo ponto se faz necessária, na medida em que proporciona a distribuição eficiente de recursos; empresário como motor do processo econômico; e a não intervenção do Estado na economia (PEREIRA, 2010).

Para Fagnani (2011), essa nova ordem capitalista mundial foi sintetizada no chamado “Consenso de Washington” e disseminada como um plano estratégico para um conjunto de países e regiões do mundo. Para a obtenção de apoio político e econômico, esses países cederam às pressões e adotaram políticas macroeconômicas estabilizadoras e reformas estruturais liberalizantes. Dentre essas reformas, a diminuição do intervencionismo estatal nos sistemas de *welfare state*, visava desmontar esses mecanismos.

Fagnani (2011) aponta que o período de 1970 a 2010 foi marcado por uma onda de retrocessos que atingiram, sobretudo, os sistemas de *welfare state*, seja ele consolidado ou embrionário. Já Fiori (1997) atribui a esse período, a “remercantilização” da força de trabalho, enquanto Gelinski (2010) aponta para a “refamiliarização” nos sistemas de *welfare state*. Embora esses termos tivessem sido utilizados no passado, deve-se ressaltar que agora, eles representam uma nova fase que se difere da anterior. O resultado desse processo foi a desoneração dos gastos com programas de integração de renda e de proteção social, que deixaram de ser universais para serem focados nos mais pobres (FAGNANI, 2011).

Quanto ao reaparecimento do papel das famílias na proteção social, trata-se de um modelo que ficou conhecido como *welfare mix*, em que o Estado diminui a sua participação e, juntamente com o terceiro setor e a família, passam a assumir os novos riscos sociais. “Cortes nos gastos sociais e ênfase em uma assistência social rudimentar, resgatadora da filantropia privada, que passou a ter notável estímulo no quadro de um modelo de bem-estar que perdeu o protagonismo do Estado e passou a ser denominado de bem-estar misto ou pluralista.” (PEREIRA, 2010, p.9). Já a remercantilização, diz respeito à utilização das políticas sociais como atividade lucrativa, como a previdência social por exemplo.

Priorização do atendimento das necessidades do capital em detrimento da satisfação das necessidades sociais. [...] Reforma da previdência social que, seguindo as orientações do teórico liberal americano Milton Friedmann, deveria se circunscrever a uma concepção de seguro social, contratado individualmente e gerido por um sistema de capitalização; (PEREIRA, 2010, p.8).

Por outro lado, Fiori (1997) ressalta que a desmontagem dos sistemas de *welfare state* não foi abrupta, ao contrário, acompanhou um processo de lenta desarticulação que implicou em um sistema mais tênue ou de menor cobertura, mas não em sua completa extinção. Já Pereira (2010), afirma que a universalidade não foi suprimida no todo, mas que esse universalismo deixou de ser total e passou a ser contido ou segmentado; as demandas sociais deixaram de serem demandas de classe para atender a demanda de grupos específicos. Desse modo, pode se dizer que existe algum exagero em torno desse debate sobre o papel do Estado (IBRAHIM, 2011).

Para Ibrahim (2011) essas mudanças estão muito mais relacionadas com o fim da Guerra Fria, e conseqüentemente o fim da ameaça comunista. Além disso, há um novo fenômeno que não se apresentava como um problema até então - a demografia - que gerou uma escassez de recursos em consequência do envelhecimento da população e a queda nas taxas de natalidade. Pereira (2010) também reconhece o papel do envelhecimento populacional como um elemento ausente no passado, além de outros fenômenos globais novos, como o desemprego estrutural, a reestruturação da família e a dinâmica migratória, que dificultam a orientação das políticas sociais.

2.2 SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL

A Seguridade Social foi tratada pela primeira vez na Constituição Federal em 1988, movendo um conjunto de ações para as áreas da Saúde, da Previdência Social e da Assistência Social. Os princípios da Seguridade Social se encontram em vários dispositivos da Constituição Federal, mas é no Art. 194 em que estão listados as suas principais diretrizes (GOES, 2013):

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: I - universalidade da cobertura e do atendimento; II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; IV - irredutibilidade do valor dos benefícios; V - equidade na forma de participação no custeio; VI - diversidade da base de financiamento; VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. (BRASIL, 1988).

Na interpretação de Goes (2013) em relação a esses princípios, pode-se dizer que: a Seguridade Social do Estado deve atingir a todos os indivíduos e a todos os riscos sociais; Não deve haver discriminação entre pessoas de áreas urbanas e rurais, seja em relação ao

valor do benefício ou a cobertura de serviços; Pela seletividade e distributividade, devem-se atender prioritariamente os mais necessitados; Os benefícios não podem sofrer redução, embora não fique claro se essa redução é real ou nominal, sendo os benefícios da previdência reajustados para assegurar seu valor real, enquanto os benefícios da assistência social são assegurados apenas o seu valor nominal, podendo ter aumentos reais; A equidade no custeio, isto é, aqueles que possuem maior poder aquisitivo contribuem com mais recursos, sendo que a alíquota dos empregados varia de 8%, 9% ou 11% de acordo com a sua renda, e a dos empregadores em média de 20%; e a diversidade do custeio para garantir maior segurança do sistema.

Já o Art. 195, apresenta a forma de financiamento da Seguridade Social, “financiada por toda a sociedade, de forma direta ou indireta, nos termos da Lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” nenhum benefício poderá ser criado, majorado ou estendido sem uma fonte de custeio correspondente, isto é, para a criação de novos benefícios, deve-se criar também, novas fontes de arrecadação; por fim, a gestão quadripartite (governo, empregado, empregador e aposentado) da administração, diferente das constituições anteriores, em que a gestão se daria mediante administração tripartite.

Para a previdência social, Ibrahim (2011) aponta que o princípio da solidariedade, tratado Art. 3 da Constituição (1988) é o de maior importância para se compreender a lógica dos sistemas de repartição simples, em outras palavras, traduz o espírito da coletividade, em que as contribuições individuais geram recursos para a criação de um sistema securitário que atende a todos. A solidariedade é a responsável pela segurança no longo prazo, além de impedir a adoção total por um sistema baseado na capitalização pura, principalmente no tocante aos benefícios não programados. Ou seja, para Ibrahim a solidariedade:

É [o] princípio que permite e justifica uma pessoa poder ser aposentada por invalidez em seu primeiro dia de trabalho, sem ter qualquer contribuição recolhida para o sistema. Também é a solidariedade que justifica a cobrança de contribuições pelo aposentado que volta a trabalhar. Este deverá adimplir seus recolhimentos mensais, como qualquer trabalhador, mesmo sabendo que não poderá obter nova aposentadoria. A razão é a solidariedade: a contribuição de um não é exclusiva deste, mas sim para a manutenção de toda rede protetiva [...] Não há como se demandar do Poder Público a completa implantação das premissas do estado social. A sociedade deve atuar também, diretamente, de modo que os objetivos da Constituição não sejam perdidos. (IBRAHIM, 2011, p.65).

A saúde é tratada na Constituição Federal pelo art. 196 ao art. 200, e “é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (BRASIL, 1988). Desse modo, a saúde

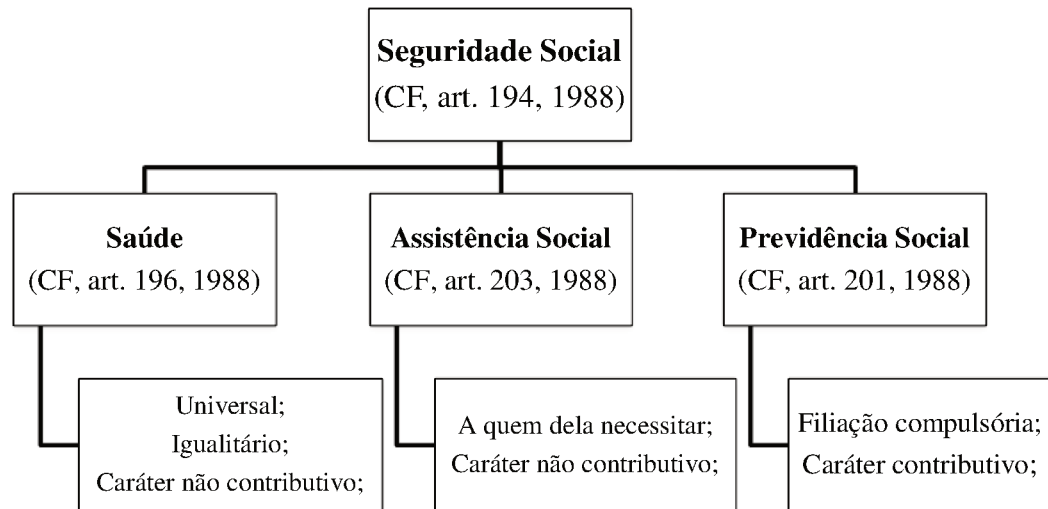
tem caráter não contributivo, não podendo o Poder Público se negar a atender nenhum cidadão em razão de condição financeira. Segundo Ibrahim (2011), após a extinção do INAMPS, a responsabilidade por essa área passou a ser do Ministério da Saúde, sendo realizado por meio do Sistema Único de Saúde (SUS).

A Assistência Social tem caráter seletivo e distributivo, conforme o *caput* do art. 203: “A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social.” (BRASIL, 1988). A Constituição ainda estabelece os objetivos da Assistência Social, atuando na “proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho;” (BRASIL, 1988).

Além disso, a Assistência Social atua promovendo a garantia de renda para pessoas com deficiência ou idosos, que comprovadamente não possuam meios para prover sua subsistência. Estes benefícios estão regulamentados na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que considera incapaz de se prover, o idoso, com 65 anos ou mais, e a pessoa com deficiência, cuja renda mensal seja inferior a um quarto do salário mínimo (GOES, 2013).

Paga Goes (2013) a Previdência Social, tratada no Art. 201 da Constituição, difere da Saúde e da Assistência Social quanto ao caráter contributivo, além disso, a filiação ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) ou ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) é obrigatória a todos os trabalhadores formais abrangidos por esse sistema. Além disso, trata-se de um regime coletivo e organizado pelo Estado, com o objetivo de combater os riscos sociais. Outro tipo de regime, o da previdência complementar, é tratado no Art. 202 da Constituição (1988), e tem caráter facultativo e autônomo, podendo ser coletivo ou individual, e contributivo.

Além disso, o Art. 201 determina também que seja preservado o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário. Para Goes, o equilíbrio financeiro é a “garantia de equivalência entre receitas auferidas e as obrigações do regime previdenciário em cada exercício financeiro” (GOES, 2013, p. 38), já o equilíbrio atuarial é a “garantia de equivalência, a valor presente, entre os fluxos de receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, a longo prazo” (GOES, 2013, p. 38). Em resumo, a Seguridade Social pode ser apresentada da seguinte forma (quadro 1):

Quadro 1 Composição da Seguridade Social

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Goes (2013).

2.2.1 Previdência Social – origem e legislação

No Brasil, o processo evolutivo da proteção social seguiu a mesma lógica do plano internacional, isto é, surgiu com caráter voluntário e privado e posteriormente o Estado ampliou a sua participação (IBRAHIM, 2011).

Para Goes (2013) e Ibrahim (2011), as primeiras formas de proteção social no Brasil se deram em 1543 através das Santas Casas de Misericórdia, sendo a primeira delas a de Santos. Além disso, o Plano de Benefícios dos Órfãos e Viúvas dos Oficiais da Marinha em 1795, o Montepio para a Guarda de D. João VI em 1808 e o Montepio Geral dos Servidores do Estado (MONGERAL) em 1835 e os Socorros Mútuos por volta de 1880, também fizeram parte desse processo.

No que se refere à Previdência Social, pode-se dizer que em seu processo histórico, houve uma evolução gradativa na participação do Estado, que por sua vez foi importante para proporcionar mecanismos de proteção social mais eficazes. Todavia, não há consenso sobre as fases evolutivas da previdência social, mas o importante é a lógica processual evolutiva, que pode ser dividida em três fases: A fase inicial (até 1918), em que houve a criação dos primeiros regimes de previdência, com atuação bastante limitada e restrita a determinados eventos como os acidentes de trabalho e invalidez; a fase intermediária (1919 a 1945) em que houve a expansão da previdência social no mundo a partir da ampliação da participação estatal nesse processo; e a fase contemporânea (a partir de 1946), marcada pela presença do

welfare state, com a ampliação do número de segurados e de benefícios (IBRAHIM, 2011, p. 45).

Por outro lado, no que se refere ao surgimento da Previdência Social no Brasil, há um consenso geral por parte da doutrina majoritária, como aponta Goes (2013), que o marco inicial da Previdência Social brasileira se deu com a lei Eloy Chaves de 1923, embora já houvesse algumas leis regulando o seguro obrigatório para acidentes de trabalho e a aposentadoria para algumas categorias, como a dos correios e professores. A Lei Eloy Chaves, que recebeu o nome do deputado federal que a propôs, foi instituída pelo Decreto Legislativo 4.682/23, e criou as Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) para os ferroviários. Por meio dela, ficavam assegurados para esses trabalhadores os benefícios de aposentadoria por invalidez ou tempo de contribuição, bem como as pensões por morte e assistência médica. Deve-se ressaltar que as CAPs eram organizadas por empresa, ou seja, cada empresa de estrada de ferro possuía a sua própria legislação regulatória de aposentadoria e pensão.

No decorrer da década de 1920, as CAPs ganharam popularidade e se expandiram. Em 1926, o Decreto Legislativo 5.019/26 estendeu os benefícios das CAPs para as empresas portuárias e marítimas. Da mesma forma, em 1928 e 1930, respectivamente pelos decretos 5.485/28 e 19.497/30, estenderam os benefícios para empregados dos serviços de telégrafos, radiotelegráficos, força, luz e bondes (GOES, 2013). Em 1937, existiam 183 CAPs instaladas no Brasil (GIAMBIAGI, ALÉM, 2008).

Em 1930, por conta da Revolução no governo Vargas e a criação do Ministério do Trabalho, houve a reformulação dos sistemas dos regimes de Previdência Social, que deixaram de ser organizados por empresa e passaram a se organizar por categoria profissional. Sobre esse período também, é conveniente mencionar a Constituição de 1934, que estabeleceu o custeio da previdência social de forma tripartite, isto é, com contribuição do empregado, empregador e do Estado. Já a Constituição de 1937 não trouxe novidades nessa área, a não ser o emprego do termo “seguro social” como sinônimo de Previdência Social. Posteriormente, na Constituição de 1947, passou-se a adotar o termo “Previdência Social” (IBRAHIM, 2011).

Essa organização por categoria profissional resultou na unificação das CAPs de empresas de um mesmo setor em Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), e ao final da década de 1950, quase todos os trabalhadores já estavam filiados às IAPs (GOES, 2013). Essa unificação tinha como um dos focos a resolução do problema atuarial, em outras palavras, algumas CAPs que possuíam um pequeno número de segurados, apresentavam fragilidades

financeiras e atuariais em seus sistemas. Além disso, a unificação representou uma maior participação do Estado nessa área, uma vez que facilitou o controle público.

Ibrahim (2011) lembra que no início da década de 60, foi unificada toda a legislação previdenciária pela Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS). Já em 1963, durante o governo de João Goulart, tem início a proteção social em âmbito rural, instituído pelo Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL). Em 1971, através do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL), o trabalhador rural ficava assegurado da aposentadoria por idade, invalidez, pensão e auxílio-funeral. Vale lembrar que o PRORURAL se trata de um benefício não contributivo e tinha o valor de um salário mínimo (GOES, 2013).

Os IAPs ainda apresentavam alguns problemas, a manutenção de diversos institutos gerava elevados custos e redundância de atividades, além de desgastes quando um trabalhador passava a exercer uma nova função e mudava de categoria profissional. Assim, em 1966 houve a unificação dos IAPs por meio do Decreto-Lei 72/66, que entrou em vigor em 1967, dando surgimento ao Instituto Nacional da Previdência Social (INPS). Para Ibrahim (2011), a unificação se fez necessária, não era razoável a um país com carência de recursos, a manutenção de custos com a execução de funções iguais.

Ibrahim (2011) destaca ainda que em 1965 houve a primeira menção ao equilíbrio financeiro, isto é, foi incluído no texto constitucional, que a prestação de benefício só seria feita mediante fonte de custeio correspondente. Ainda nesse período, de acordo com Goes (2013), houve o surgimento de novos benefícios previdenciários, como o salário-família (1963), a inclusão dos empregados domésticos como segurados obrigatórios da previdência social (1972), o salário-maternidade e o amparo a pessoas com mais de 70 anos ou inválidos (1974), e a contagem recíproca do tempo de serviço na esfera privada e do serviço público federal (1975).

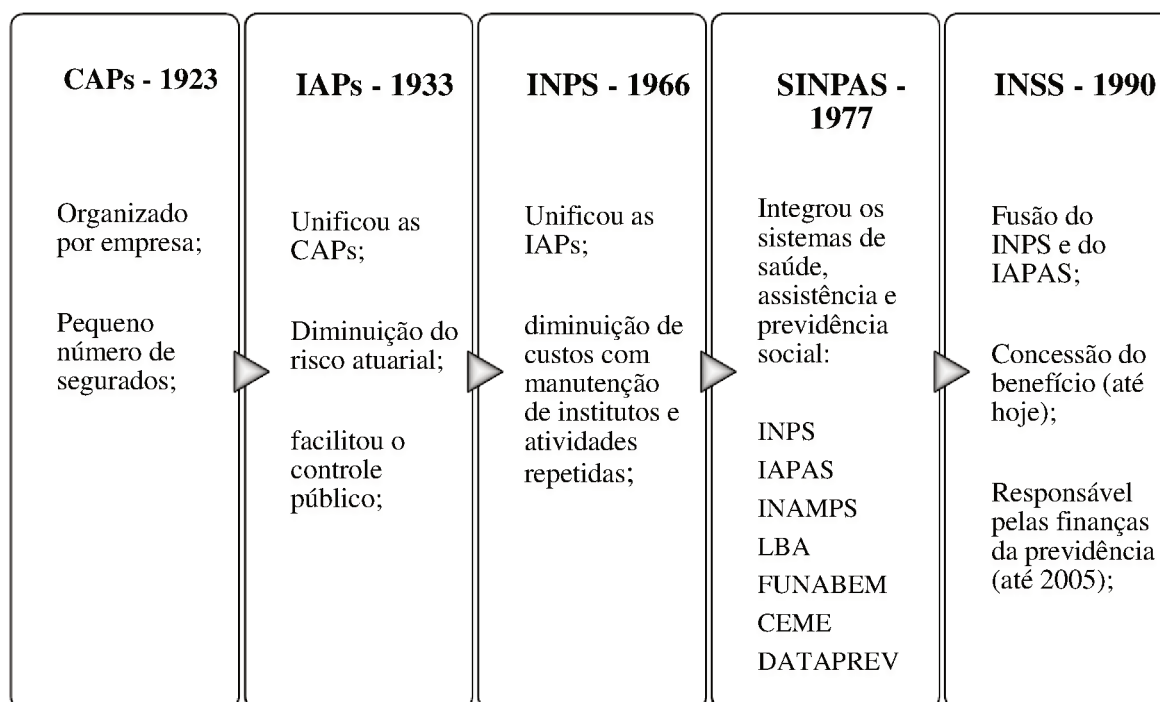
Já na década de 70, Ibrahim (2011) destaca duas grandes mudanças. A primeira de 1976 substituiu a LOPS pela Consolidação das Leis da Previdência Social (CLPS), e visava agregar todas as leis previdenciárias a um mesmo corpo normativo. A segunda em 1977 instituiu o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), que tinha como objetivo integrar os sistemas de assistência médica, assistência social e da previdência social, e estava submetido à coordenação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), criado em 1974 (GIAMBIAGI E ALÉM, 2008). O SINPAS se articulava por um conjunto de entidades:

INPS – Instituto Nacional de Previdência Social, que tratava da concessão e manutenção dos benefícios; IAPAS – Instituto de Administração Financeira da Previdência Social, que cuidava da arrecadação, da fiscalização e da cobrança das

contribuições previdenciárias; INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social, que prestava assistência médica; LBA – Fundação Legião Brasileira de Assistência, que prestava assistência social à população carente; FUNABEM – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, que executava a política voltada para o bem-estar do menor; DATAPREV – Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social, que cuida do processamento de dados da previdência social; CEME – Central de Medicamentos, que distribuía medicamentos, gratuitamente ou a baixo custo. (GOES, 2013, p. 5).

Na prática, o SINPAS não funcionou tão bem quanto no papel, e foi extinto em 1990. Em 1993 se extinguiu o INAMPS, em seguida a LBA, a FUNABEM e a CEME; a DATAPREV se mantém até hoje como empresa pública vinculada ao Ministério da Previdência Social (MPS)¹; Quanto ao INPS e o IAPAS, houve fusão destes e se constituiu o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Nesse período, o INSS ficou encarregado pela função do INPS e do IAPAS, isto é, com a concessão do benefício e responsável pelas finanças previdenciárias, no entanto, em 2005, a arrecadação, fiscalização e cobrança das contribuições previdenciárias passaram a ser função do MPS, e a partir de 2007 essa mesma função, passou a ser desempenhada pela Receita Federal Brasileira (RFB) (GOES, 2013). O quadro 2 apresenta um resumo histórico da Previdência Social no Brasil:

Quadro 2 Linha do tempo da Previdência Social no Brasil



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Goes (2013), e Giambiagi e Além (2008)

¹ O ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) criado em 1974, foi reorganizado em 2003 pela Lei 10.683, transformando o MPAS no Ministério da Previdência Social (MPS). Já a Assistência Social, atualmente está vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

A partir da Constituição Federal de 1988, a Previdência Social passou a ser tratada dentro do conjunto da Seguridade Social, em que se estabeleceu um conceito mais inclusivo de proteção social e ampliou os benefícios sociais (CAMARANO, 2013).

2.2.2 Regimes de financiamento da Previdência

Para Ibrahim (2011), existem basicamente duas formas elementares de regime de financiamento da previdência social: os regimes de repartição simples e os regimes de capitalização.

No caso dos regimes de repartição simples, os segurados contribuem para um fundo único, que é responsável pelo pagamento de todos os benefícios desse sistema. Além disso, esse regime se caracteriza pelo pacto intergeracional, ou seja, os trabalhadores de hoje financiam as aposentadorias dos que estão aposentados hoje. Segundo Giambiagi e Além (2008), a concepção filosófica desse sistema é solidária, em que parte da sociedade transfere recursos para outra.

Rezende (2001) nos alerta que um dos problemas dos regimes de repartição simples é sua sensibilidade às mudanças demográficas e ao crescimento econômico, de modo que, quando o país possui uma composição predominantemente jovem e um elevado crescimento econômico, esse regime é superavitário, no entanto, quando a população envelhece ou o crescimento do produto diminui, o peso dos benefícios previdenciários aumenta, sendo necessário realizar mudanças. Em síntese, o resultado previdenciário nos regimes de repartição é pró-cíclico do ponto de vista econômico.

Por outro lado, nos regimes de capitalização, os recursos capitalizados são investidos pelos administradores dos fundos, uma vez que o benefício só será pago no futuro. Em outras palavras, o valor das aposentadorias flutuará de acordo com os juros provenientes das opções de investimento escolhida pelo gestor (IBRAHIM, 2011). Este regime apresenta maiores riscos ao beneficiário do que o regime de repartição simples, uma vez que o recebimento da aposentaria está sujeita a administração dos fundos e a rentabilidade do capital, e pode ser insuficiente caso o indivíduo viva mais do que o esperado. Giambiagi e Além (2008) compara o regime de capitalização com uma forma de poupança, com a diferença de que é comum também a compra de seguro de sobrevivência, para o caso de o beneficiário viver mais do que o esperado.

Em resumo, os sistemas de repartição consistem em arrecadar contribuições daqueles que estão inseridos no mercado de trabalho e redistribuí-los na forma de benefícios àqueles que cumpriram os requisitos para recebê-los, já o regime de capitalização, aplica essas arrecadações em ativos financeiros. Do ponto de vista do trabalhador, o resultado final é o mesmo, pois ele faz suas contribuições e ao final recebe a aposentadoria, no entanto, no caso do regime de capitalização, essa renda vai variar com a taxa de retorno do fundo, enquanto no sistema de repartição ela varia conforme a demografia e a evolução das alíquotas de impostos (BLANCHARD, 2011).

Quanto aos efeitos sobre a poupança individual, pode-se dizer que o regime de capitalização e repartição influencia negativamente na poupança do trabalhador, uma vez que, prevendo que receberão uma renda no futuro, poupam menos. Para o sistema de capitalização, a Previdência Social assume a responsabilidade de poupar por eles, havendo uma alteração na composição da poupança total, dado um aumento da poupança privada e diminuição da poupança pública, mas sem efeitos sobre a acumulação de capital. Por outro lado, o sistema de repartição implica em uma queda na poupança total e na acumulação de capital, pois esse sistema de Previdência Social não poupa, dado que as receitas auferidas são utilizadas para o pagamento das despesas. Assim, a redução na poupança privada não é compensada pelo aumento na poupança pública (BLANCHARD, 2011).

Todavia, os regimes de capitalização e repartição não são mutuamente excludentes, existindo países que adotam modelos de previdência mista, no qual existe um plano universal e de caráter público com um determinado teto, e a partir dele, um plano complementar privado (REZENDE, 2001). Dessa forma, os sistemas híbridos apresentam menores desequilíbrios em seus sistemas, pois os riscos de capitalização e repartição se equilibram. Para Ibrahim (2011), uma das dificuldades desse tipo de fundo, é a de dimensionar receitas para as despesas presentes, e ao mesmo tempo, fixar reservas suficientes para as despesas futuras.

Portanto, os principais regimes de financiamento da Previdência Social (Quadro 3) são de repartição, capitalização, ou misto dos dois anteriores, mas é importante lembrar que cada sistema previdenciário pode adotar combinações próprias que se diferem das apresentadas.

Quadro 3 Principais tipos regimes de financiamento da Previdência Social, suas características básicas, efeito sobre a poupança, e principais riscos envolvidos.

REGIME DE REPARTIÇÃO SIMPLES	REGIME DE CAPITALIZAÇÃO	REGIMES HÍBRIDOS OU MISTOS
Características básicas		
<input type="checkbox"/> A população ativa financia os inativos.	<input type="checkbox"/> O beneficiário contribui para um fundo que será administrado por um terceiro.	<input type="checkbox"/> Fundo público associado a um teto, e um fundo privado que capitaliza contribuições acima do teto.
Efeito sobre a poupança		
<input type="checkbox"/> ↓ Poupança privada;	<input type="checkbox"/> ↑ Poupança privada;	
<input type="checkbox"/> ↓ Poupança pública;	<input type="checkbox"/> ↓ Poupança pública;	<input type="checkbox"/> Depende do tamanho de cada fundo;
<input type="checkbox"/> ↓ Poupança total;	<input type="checkbox"/> Poupança total não se altera;	
Principais riscos envolvidos		
<input type="checkbox"/> Demográfico;	<input type="checkbox"/> Gestão do fundo;	<input type="checkbox"/> Intermediário entre os dois regimes;
<input type="checkbox"/> Econômico;	<input type="checkbox"/> Sobrevida;	<input type="checkbox"/> Dificuldade em dimensionar receitas e despesas ao longo do tempo;

Fonte: Elaborado pelo autor , com base em Rezende (2001), Giambiagi e Além (2008), Blanchard (2011), e Ibrahim (2011).

No Brasil, predominantemente se adota o regime de repartição simples, pois este tem caráter compulsório, enquanto o regime de previdência complementar é facultativo àqueles que querem contribuir acima do teto do RGPS (Regime Geral de Previdência Social) ou aos que não possuem vínculo com o RGPS ou RPPS (Regime Próprio de Previdência Social), mas desejam contribuir para um fundo previdenciário (GOES, 2013).

2.2.3 Regimes Previdenciários

No Brasil existem três formas de regimes previdenciários (Quadro 4), o RGPS, o RPPS e o Regime de Previdência Complementar. O RGPS e o RPPS são considerados regimes básicos, e possuem filiação obrigatória, sendo o primeiro de competência da União e responsável pela proteção da maioria dos trabalhadores brasileiros, uma vez que é administrado pelo INSS (IBRAHIM, 2011). O segundo se restringe aos “magistrados, ministros e conselheiros dos Tribunais de Contas, membros do Ministério Público, militares e servidores públicos” (GOES, 2013, p.16) ocupantes de cargos efetivos, nas esferas municipais, estaduais, federais e do Distrito Federal, com exceção dos servidores de alguns municípios que não possuem regime próprio de previdência, pessoas físicas que trabalham em

empresas públicas ou sociedades de economia mista, e ocupantes de cargos comissionados ou temporários. O Regime de Previdência Complementar por sua vez, possui caráter facultativo, podendo ser utilizado inclusive pelos usuários dos regimes básicos de filiação compulsória. “No entanto, a adesão a este regime não exclui a obrigatoriedade de filiação ao RPPS ou, no caso de militar ou servidor público titular de cargo, ao regime próprio” (GOES, 2013, p. 21). Quanto à natureza jurídica, esses regimes podem ser públicos ou privados, e o seu acesso pode ser aberto ou fechado.

Um regime complementar de natureza privada é considerado aberto quando ofertado por uma instituição com fins lucrativos, e qualquer pessoa física pode aderi-lo, independente de idade, profissão ou residência. Por outro lado, são considerados fechado, quando não há fins lucrativos e sua entrada é restrita a empregados, membros ou associados de uma empresa ou pessoa jurídica de caráter profissional, classista ou setorial (IBRAHIM, 2011, p.34). Já no caso de um regime complementar ao RPPS, sua natureza é pública e exclusivamente fechada, sendo sua entrada restrita aos servidores vinculados a um determinado regime próprio.

Quadro 4 Estrutura dos Regimes de Previdência Social no Brasil

REGIMES PREVIDENCIÁRIOS				
Regime de Previdência Complementar (filiação facultativa)			Regimes básicos (filiação compulsória)	
Regime financeiro de capitalização			Regime financeiro de caixa	
Público	Privado		RGPS	RPPS
Fechado	Aberto	Fechado	INSS	Municípios, Estados, Distrito Federal e União
Ex.: FUNPRESP	Ex: PGBL, VGBL	Ex.: PREVI (funcionários do BB)		

Fonte: Elaboração própria, com base em Goes (2013) e Ibrahim (2011).

Por fim, deve-se ressaltar que ao se adotar uma leitura literal do texto constitucional, é inadequado a referência de previdência pública e privada como sinônimos de regimes básicos e complementares respectivamente. Além disso, existem países, como o Chile, em que os regimes básicos compulsórios possuem natureza privada, ou o Reino Unido, em que há regimes complementares públicos facultativos (IBRAHIM, 2011, p.35).

3 A TRAJETÓRIA DEMOGRÁFICA

A demografia é um elemento que está sempre em pauta nas agendas políticas devido a sua inter-relação com as questões econômicas, políticas, e sociais. Desse modo, qualquer mudança na dinâmica demográfica tem consequências em diversas áreas como a saúde, educação, previdência social, meio ambiente, mercado de trabalho, dentre outras. Essa relação exige que, ao longo do tempo novas políticas públicas surjam para se adequar às mudanças no quadro populacional (CAMARANO, 2014).

Com base em Camarano (2014), pode-se dizer que nos últimos setenta anos houve três mudanças importantes na dinâmica demográfica no mundo. A primeira delas ao final da Segunda Guerra Mundial, em que a mortalidade diminui ao mesmo tempo em que a fecundidade aumenta, ocasionando um crescimento significativo no número de nascimentos e o temor de que houvesse uma explosão demográfica. Esse cenário pessimista não se concretizou, pois em 1970 deu-se início a segunda grande mudança demográfica, em que a taxa de fecundidade passa a decrescer gradativamente. Além disso, esse período foi positivo para o crescimento econômico uma vez que, o grande número de nascimentos ocorridos no período de 1950 a 1970 passou a compor a população economicamente ativa. No entanto, a terceira grande mudança demográfica iniciada a partir dos anos 90 é vista novamente com pessimismo do ponto de vista econômico, pois a continuidade das quedas da taxa de fecundidade implicou em uma diminuição do ritmo de crescimento populacional e mudanças na estrutura etária, gerando carência de mão de obra e o envelhecimento da população.

No Brasil, a dinâmica demográfica segue a mesma tendência ocorrida no resto do mundo a partir do período pós-guerra, no entanto, essas mudanças ocorreram de forma abrupta se comparadas com a Europa. Em 1950 o número de filhos por mulher no Brasil era de 6,15 e, atualmente esta taxa é de aproximadamente 1,9. Na Europa, para o mesmo período, o número de filhos por mulher passou de 2,67 para 1,43. Essa rápida mudança na dinâmica demográfica brasileira trás consequências e exige que o país se adapte rapidamente a elas, diferente do que ocorreu na Europa, em que as mudanças foram mais lentas e deram mais tempo para que os países se adequassem a elas (NAÇÕES UNIDAS, 2013).

Este trabalho reconhece que a demografia é um tema complexo, e que embora exista uma relação entre as mudanças na dinâmica demográfica e na demanda por serviços públicos, é difícil determinar exatamente quais as suas consequências empíricas, uma vez que esta análise considera as demais variáveis constantes.

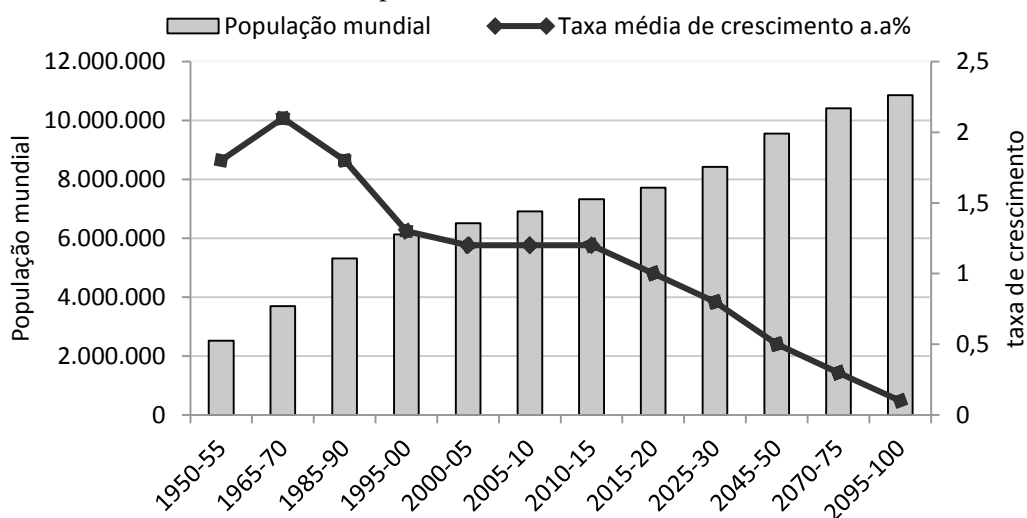
Nesta direção, este capítulo tem como objetivo tentar entender como as mudanças que vêm ocorrendo na estrutura etária brasileira podem afetar a demanda por políticas públicas, sobretudo no que se refere à Previdência Social, e como isso pode afetar o nosso desenvolvimento econômico.

3.1 A DINÂMICA DEMOGRÁFICA NO MUNDO

Pode-se dizer que a fecundidade e a mortalidade são os principais fatores que moldam a estrutura populacional. A mortalidade por afetar negativamente o crescimento populacional, e a fecundidade por determinar o número de nascimentos, que ao longo do tempo refletirá os demais grupos populacionais. Além disso, quando a taxa de fecundidade se encontra abaixo do nível de reposição (2,1 filhos por mulher), acarreta em um primeiro momento no envelhecimento populacional, até que uma nova estrutura etária se estabilize (CAMARANO, 2014).

Desse modo, as mudanças na dinâmica populacional (Gráfico 1) vêm se modificando ao longo dos anos. A partir de 1950, com a diminuição na mortalidade infantil e o aumento nas taxas de natalidade no mundo, o crescimento populacional médio foi de aproximadamente 2% ao ano durante o período de até 1990, quando essa taxa começa a declinar. Dentre as razões para esse declínio, Camarano (2014) atribui à queda na taxa de fecundidade. Durante 1995 até 2015 o crescimento médio populacional permaneceu quase constante em aproximadamente 1,2% ao ano, e de acordo com as previsões, há uma tendência de que essa taxa seja estritamente decrescente até 2100.

Gráfico 1 Crescimento mundial da população e taxa média de variação populacional, para o período de 1950 a 2100

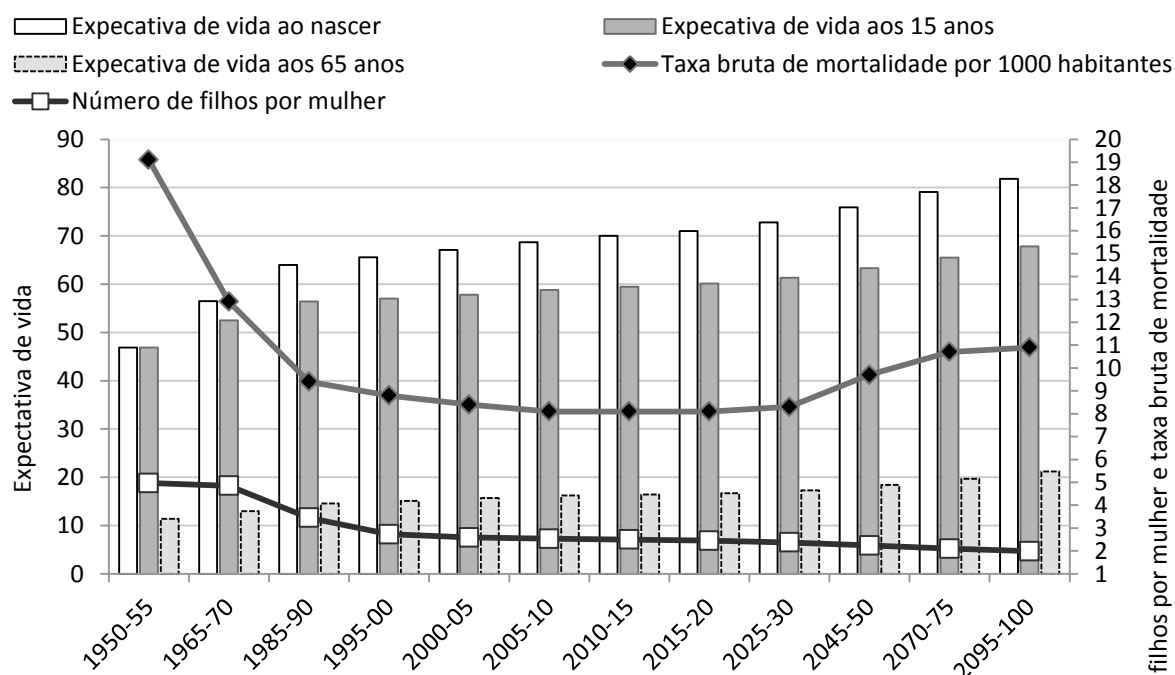


Fonte: Nações Unidas (2013). Elaborado pelo autor.

Já as taxas de fecundidade, apresentam uma tendência de queda no mundo durante todo o período de 1950 até 2015, e essa tendência se mantém nas previsões até 2100. Embora a taxa de natalidade tenha crescimento negativo durante todo esse período, ela é expressiva na passagem do período de 1960/70 até os anos 1995/2000, em que houve uma queda de aproximadamente 43,7%. Segundo Camarano e Fernandes (2014), essa queda na taxa de fecundidade se deve ao surgimento dos contraceptivos, às mudanças no papel social da mulher e nos contratos de gênero tradicionais, além de uma série de mudanças nos valores individuais, como o incentivo ao consumo, melhorias na educação, e a satisfação pessoal. A partir dos anos 2000, a taxa de fecundidade mantém sua tendência decrescente, no entanto, menos acentuada que no período anterior.

A mortalidade deve apresentar um movimento parabólico, isto é, durante os anos de 1950 até 2005, a taxa bruta de mortalidade por 1000 habitantes decresceu aproximadamente 56%, com tendência a se estabilizar entre 2005 a 2020. Após 2025, estima-se que essa taxa volte a ser crescente até 2100. Mesmo com esse aumento na taxa de mortalidade, a expectativa de vida deve crescer em todos os grupos etários, todavia ela é especialmente expressiva na faixa de pessoas com mais de 65 anos (Gráfico 2).

Gráfico 2 Trajetória da expectativa de vida, fecundidade e mortalidade no mundo, para o período de 1950 a 2100



Fonte: Nações Unidas (2013). Elaborado pelo autor.

3.1.1 Perspectiva demográfica por região

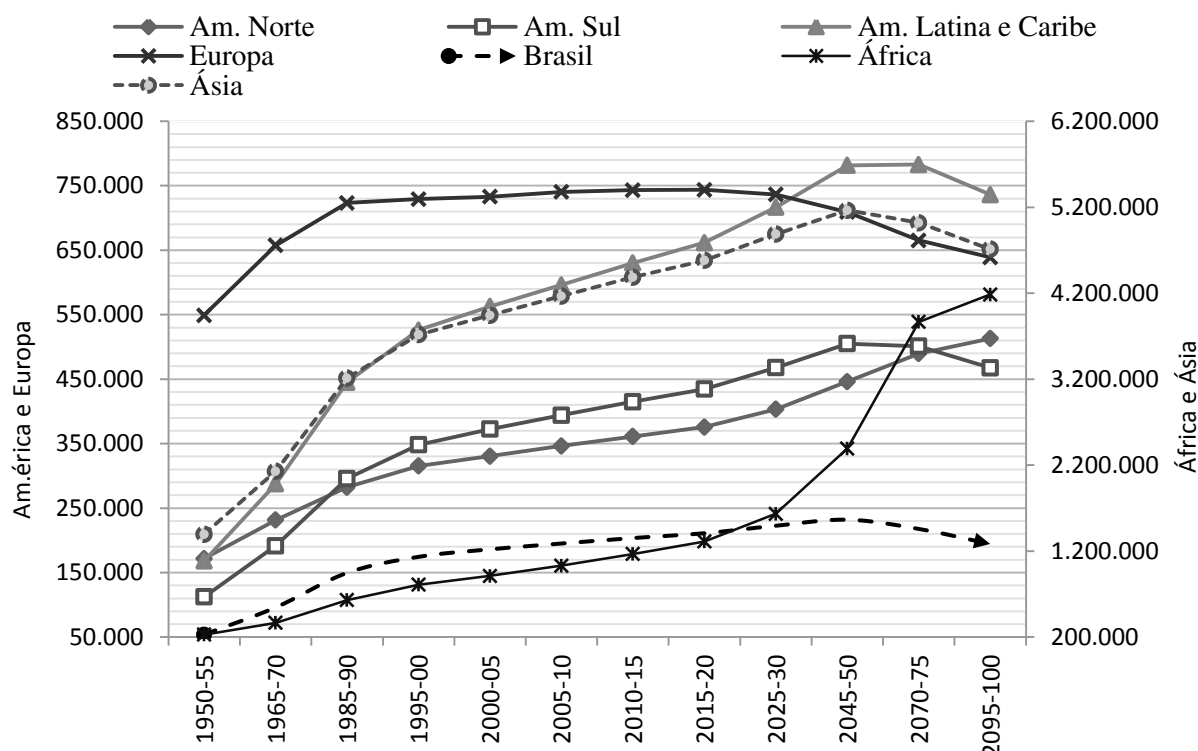
Conforme visto, a dinâmica demográfica no mundo apresentou uma tendência de diminuição no ritmo de crescimento populacional, dado a queda na taxa de fecundidade, e um aumento na expectativa de vida, devido à redução na mortalidade. Apesar de essa tendência refletir uma média mundial, devem-se observar as peculiaridades de cada região específica para tirar conclusões mais precisas.

Do ponto de vista do crescimento populacional, observa-se que a Europa foi a primeira região a apresentar uma diminuição no ritmo de crescimento, por volta de 1985, isso se deu pelo fato de a região apresentar taxas de fecundidade próximas a 1,5 a partir deste período, isto é, abaixo do nível de reposição populacional de 2,1 filhos por mulher. A América do Norte durante 1970 a 1990 apresentou um número de filhos por mulher semelhante ao da Europa no período de 1950 a 1990, no entanto, a partir de 1990 a América do Norte consegue manter níveis de fecundidade próximos a 2 filhos por mulher.

Além disso, de acordo com as projeções das Nações Unidas (2013), a Europa é a primeira região a apresentar declínio populacional em relação às demais regiões comparadas. A América do Norte é peculiar nesse sentido, pois, junto com a África, são as únicas regiões que não apresentaram redução de sua população na projeção populacional.

A Ásia, América Latina e Caribe, apresentaram durante 1950 a 1990 um crescimento vertiginoso devido às altas taxas de fecundidades, próximas de 5,5 filhos por mulher. Em seguida passaram por uma drástica redução nessa taxa, de modo que em 2000 ela já não chegava à metade do que foi anteriormente. Segundo as projeções das Nações Unidas (2013), espera-se que em 2020 essas regiões tenham taxas de fecundidade próximas ao nível de reposição populacional, e a partir de 2045 a população comece a se reduzir.

Já a África é a região que apresenta maior peculiaridade em relação ao resto do mundo. Suas taxas de fecundidade foram as maiores durante todo o período analisado, e projeta-se que apenas em 2100 a região atinja o nível de reposição (NAÇÕES UNIDAS, 2013). No entanto, essas altas taxas de fecundidade são compensadas pela maior taxa de mortalidade dentre as regiões comparadas, de modo que, conforme o número de mortes por habitante diminui, a região deve passar a apresentar um crescimento populacional em 2020 semelhante ao da Ásia, América Latina e Caribe, apresentaram durante o período de 1950 a 1990 (Gráfico 3).

Gráfico 3 Trajetória do crescimento populacional por região, para o período de 1950 a 2100

Fonte: Nações Unidas (2013). Elaborado pelo autor.

O Brasil nesse cenário se aproximou da América Latina e Caribe, e Ásia, no entanto, pode-se dizer que a sua dinâmica demográfica foi um pouco mais drástica. O país apresentou em 1950 uma taxa de 6,15 filhos por mulher, enquanto a média de América Latina e Caribe, e Ásia, não chegava a 6, já em 1970 em diante, essa taxa de fecundidade no Brasil era inferior a das duas regiões comparadas (tabela 1).

Tabela 1 Número de filhos por mulher por região, para o período de 1950 a 2100

Período	América do Norte	América do Sul	América Latina e Caribe	Europa	África	Ásia	Mundo	Brasil
1950	3,35	5,66	5,86	2,67	6,59	5,83	4,97	6,15
1970	2,58	5,21	5,53	2,37	6,66	5,60	4,85	5,38
1990	1,89	3,28	3,42	1,82	6,16	3,52	3,45	3,10
2000	1,95	2,65	2,76	1,43	5,35	2,54	2,73	2,45
2005	1,99	2,44	2,53	1,43	5,08	2,35	2,59	2,22
2010	2,02	2,18	2,3	1,54	4,88	2,25	2,53	1,90
2015	1,94	2,08	2,18	1,58	4,67	2,19	2,50	1,82
2020	1,95	2,00	2,08	1,61	4,39	2,12	2,45	1,75
2030	1,96	1,89	1,94	1,71	3,88	2,02	2,37	1,69
2050	1,97	1,81	1,83	1,80	3,09	1,89	2,24	1,71
2075	1,98	1,81	1,82	1,87	2,47	1,84	2,10	1,78
2100	1,98	1,84	1,85	1,89	2,12	1,85	1,99	1,83

Fonte: Nações Unidas (2013). Elaborado pelo autor.

Desse modo pode se dizer que o Brasil iniciou seu processo de envelhecimento populacional mais rápido do que a Ásia, América Latina e Caribe. A rápida velocidade com que se deu esse processo exige também uma rápida resposta dos formuladores de políticas públicas, para se adaptar à nova realidade (Tabela 2).

Tabela 2 Taxa de variação em relação ao período anterior no número de filhos por mulher por região, para o período de 1950 a 2100

Período	América do Norte	América do Sul	América Latina e Caribe	Europa	África	Ásia	Mundo	Brasil
1950	-	-	-	-	-	-	-	-
1970	-23%	-8%	-6%	-11%	1%	-4%	-2%	-13%
1990	-27%	-37%	-38%	-23%	-8%	-37%	-29%	-42%
2000	3%	-19%	-19%	-21%	-13%	-28%	-21%	-21%
2005	2%	-8%	-8%	0%	-5%	-7%	-5%	-9%
2010	2%	-11%	-9%	8%	-4%	-4%	-2%	-14%
2015	-4%	-5%	-5%	3%	-4%	-3%	-1%	-4%
2020	1%	-4%	-5%	2%	-6%	-3%	-2%	-4%
2030	1%	-6%	-7%	6%	-12%	-5%	-3%	-3%
2050	1%	-4%	-6%	5%	-20%	-6%	-5%	1%
2075	1%	0%	-1%	4%	-20%	-3%	-6%	4%
2100	0%	2%	2%	1%	-14%	1%	-5%	3%

Fonte: Nações Unidas (2013). Elaborado pelo autor.

Deve-se ressaltar que em alguns países essa diminuição no nível de fecundidade é resultado de políticas de controle populacional, diferentemente do Brasil, em que essa queda se deu pela livre decisão individual (CAMARANO, 2014).

3.2 A DINÂMICA DEMOGRÁFICA NO BRASIL

Camarano, Kanso e Fernandes (2014) resumem a história da população brasileira em quatro fases. A primeira delas durante o final do século XIX até 1930, em que as taxas de natalidade e mortalidade eram elevadas, a população cresceu a uma taxa média de 2% ao ano. Esse crescimento também se deu com a ajuda do movimento imigratório de outras regiões para o território brasileiro.

A Segunda fase ocorre a partir de 1930, com a queda nas taxas de mortalidade e a diminuição do fluxo de imigrantes para o Brasil. Essa mortalidade se refletiu em todos os grupos etários, mas em especial, no infantil. Associado também a uma alta taxa de natalidade, o crescimento da população brasileira atingiu seu ápice em 1950, quando as taxas de

crescimento médio chegaram a 3% ao ano, isto é, uma taxa acima da média mundial que era de 2,1% para o mesmo período.

A terceira fase é marcada pela redução nas taxas de natalidade e a continuidade na queda de mortalidade, de modo que, o crescimento populacional também diminuísse seu ritmo, passando de 3% em 1950 para 1,6% ao ano em 1990.

Por fim, uma última fase contemporânea, denominada pelos demógrafos como o Novo Paradigma Demográfico, e caracterizado pela manutenção da queda nas taxas de fecundidade e mortalidade, sobretudo o aumento da expectativa de vida no grupo etário com mais de 65 anos, e o envelhecimento da população. Além disso, faz parte desse paradigma a diminuição do ritmo de crescimento da população devida à queda no número de nascimentos (Tabela 3).

Tabela 3 Tabela qualitativa das quatro fases recentes da demografia no Brasil, período de 1870 a 2015

Período	1870-1930	1930-1950	1950-1990	1990-2015
Fecundidade	Alto	Alto	Médio	Baixo
Mortalidade	Alto	Médio-alto	Médio	Baixo
Número líquido de imigrantes	Alto	Baixo	Negativo	Negativo
Crescimento vegetativo	Médio	Alto	Médio	Médio-baixo

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Camarano (2012) e Nações Unidas (2013).

Para a Previdência Social, o reflexo da mortalidade é direto, pois afeta a expectativa dos indivíduos. As sucessivas reduções na mortalidade aparecem em todos os grupos etários, de modo que, a expectativa de vida ao nascer é menor do que a expectativa de vida conforme se avança para outras faixas etárias¹.

Os sucessivos aumentos na expectativa de vida implicam necessariamente em um aumento no tempo de pagamento dos benefícios previdenciários caso nenhuma mudança seja feita. Assim, uma pessoa que completou 65 anos em 1988 (ano da criação da atual Constituição Federal) tinha a expectativa de viver em média até os 79,6 anos aproximadamente, já a pessoa que completa 65 anos atualmente (2010/15), tem a expectativa de viver em média até os 83,3 anos, e em 2045/50 espera-se que elas vivam até os 86,8 anos

¹ A expectativa de vida varia por faixa etária devido aos riscos envolvidos em cada idade. Por exemplo, uma criança ao nascer tem maior probabilidade de morrer do que aquelas que já completaram um ano de idade.

em média. De acordo com Giambiagi e Tafner (2010), essa relação sugere mudanças na Previdência Social, para que esta se adeque às mudanças demográficas.

Tabela 4 Expectativa por faixa etária no Brasil, para o período de 1950 a 2100

Período	Ao nascer			Aos 15 anos	Aos 65 anos
	Homem	Mulher	Ambos		
1950-55	49,3	52,8	51	49	12,4
1965-70	55,9	60	57,9	53,2	14,1
1985-90	62	69,2	65,5	55,4	14,6
1995-00	65,7	73,3	69,4	57,7	16,5
2000-05	67,3	74,9	71	58,7	17,1
2005-10	68,9	76,1	72,4	59,8	17,6
2010-15	70,2	77,5	73,8	60,8	18,3
2015-20	71,6	78,7	75,1	61,8	18,8
2025-30	74,3	80,8	77,6	63,8	19,8
2045-50	79	84,3	81,7	67,4	21,8
2070-75	82,7	87,8	85,3	70,8	23,7
2095-100	85,8	90,9	88,3	73,7	25,6

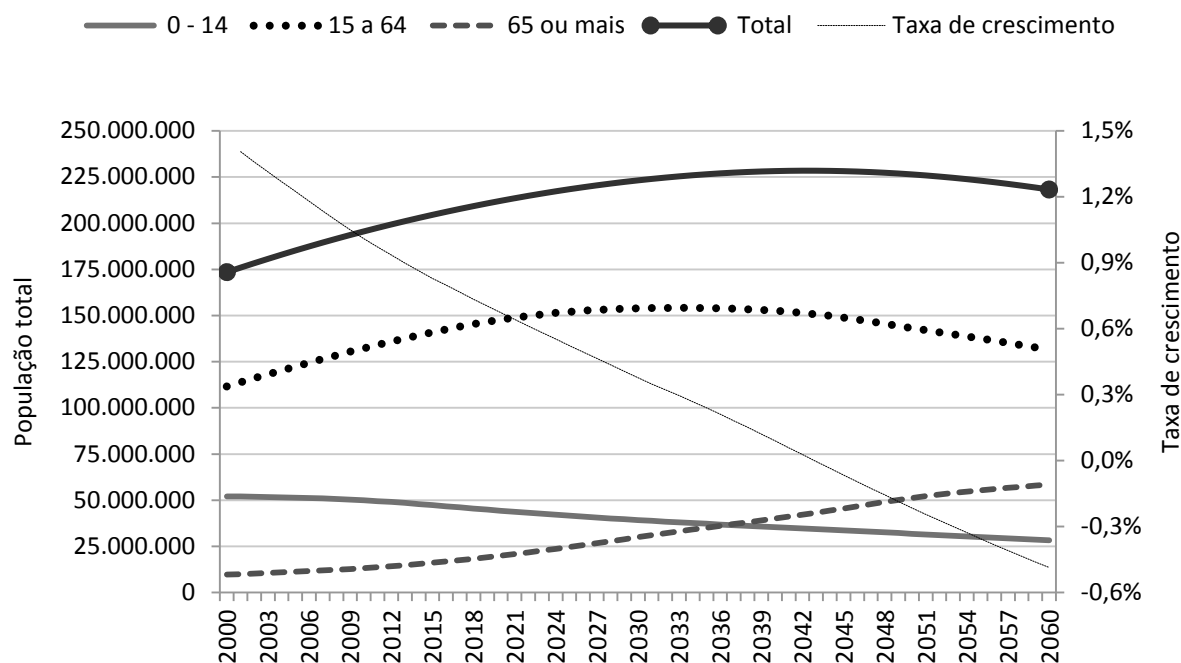
Fonte: Nações Unidas (2013). Elaborado pelo autor.

3.2.1 A composição etária e seus horizontes

O comportamento da população brasileira vem mudando ao longo dos anos, em 2000 a população brasileira chegou a aproximadamente 175 milhões de habitantes. Já a última projeção do IBGE (2013) aponta que em 2060 esse contingente chegará a pouco mais de 218 milhões de habitantes.

Durante esse período, podem-se fazer ao menos quatro observações importantes: A primeira delas em 2043, em deve haver um ponto de inflexão no crescimento populacional de maneira que, a partir dessa data, a população brasileira começará a se reduzir; A segunda, com relação ao grupo de crianças e adolescentes (0 a 14 anos), que durante todo o período de 2000 a 2060 deve apresentar crescimento negativo; A terceira, referente ao grupo de idosos (65 anos ou mais), que em 2000 era composto por 9,7 milhões de pessoas, deve passar para 58,4 milhões em 2060, superando em 2037 o número de crianças e adolescentes; Por último, o grupo que compõe a população economicamente ativa (15 a 64 anos), deve começar a crescer negativamente a partir de 2033 (Gráfico 4).

Gráfico 4 Trajetória da população brasileira total e por faixa etária (0 a 14 anos, 15 a 64 anos, e 65 anos ou mais), e taxa de crescimento populacional, para o período de 2000 a 2060.



Fonte: IBGE (2013). Elaborado pelo autor.

Dentre os elementos que levam à transfiguração na composição da população brasileira, Camarano (2014) atribui ao aumento generalizado na escolaridade, a inserção das mulheres no mercado de trabalho, as mudanças na estrutura familiar, a melhora nos padrões de vida, e a consolidação dos sistemas de seguridade social. Essas mudanças não são mais compatíveis com altas taxas de fecundidade, de forma que, as transformações que vêm ocorrendo nas sociedades pós-modernas, caracterizado pela autonomia individual, constituem um fator estrutural.

Todas essas mudanças no comportamento social tem reflexo direto na composição etária da população, isto é, nos grupos de crianças e adolescentes, adultos, e idosos. Em síntese, diz-se que o grupo de crianças e adolescentes, e idosos são grupos dependentes, pois, de alguma forma, são sustentados por aqueles que estão em idade ativa para trabalhar, ou seja, pelo grupo independente. Em outras palavras, as crianças e adolescentes têm suas despesas custeadas pelos pais ou responsáveis, já os idosos, por meio do sistema previdenciário de repartição simples, têm suas aposentadorias custeadas por aqueles que contribuem para a Previdência Social brasileira (GIAMBIAGI, 2013).

Desse modo, a composição etária é um fator determinante para a economia, pois ele é o indicativo do contingente de pessoas aptas a trabalhar em detrimento daqueles considerados inaptos. É ele também que caracteriza o processo de envelhecimento populacional, isto é, não é o crescimento bruto no número de idosos que determina se um país

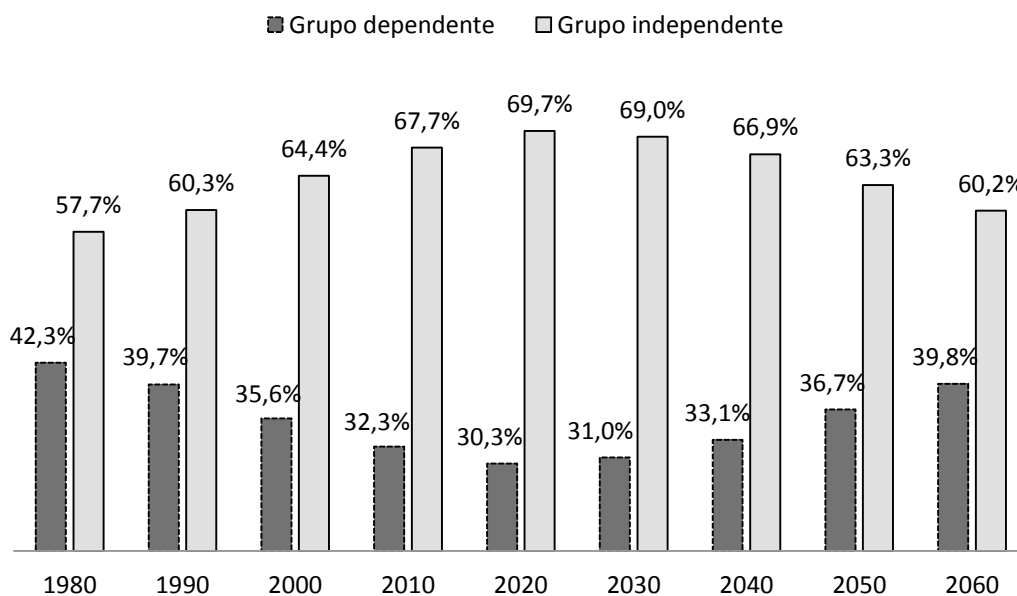
é envelhecido, mas sim o aumento relativo do número de pessoas com mais de 65 anos em lugar dos demais grupos etários. De forma análoga, um país é considerado jovem quando possui um grande contingente de crianças e adolescentes em relação aos demais grupos etários (CAMARANO, 2014).

Além disso, ainda na década de 2020 deve ocorrer o fim do período conhecido como *bônus demográfico*, caracterizado pelo processo em que há um aumento na participação da PIA (população em idade ativa) em relação aos demais grupos dependentes. Esse processo indica um aumento na capacidade produtiva em potencial, dado o superávit de mão-de-obra e, portanto, um momento positivo ao crescimento econômico (AMARO, 2011).

Como a PIA é o fator mais importante para determinar a oferta de trabalho, mudanças no seu nível, na taxa de crescimento e na composição terão impactos diretos nas variáveis de mercado de trabalho. Tudo o mais constante, quando a taxa de crescimento da PIA é positiva, a oferta de trabalho aumenta. Mas, quando a taxa de crescimento da PIA é negativa, a oferta de trabalho diminui (ARBACHE, 2011, p. 371).

Durante 1980 até 2022, o Brasil apresenta um crescimento na composição do grupo que possui entre 15 a 64 anos em detrimento dos demais, caracterizando assim, o período de *bônus demográfico* brasileiro (Gráfico 5).

Gráfico 5 Trajetória populacional por grupo dependente e independente, para o período de 1980 a 2060



Fonte: IBGE (2008 e 2013). Elaborado pelo autor.

Assim, para Camarano (2014), a sociedade brasileira está caminhando para uma estrutura superenvelhecida e com falta de mão de obra (Tabela 5). O relatório do Banco Mundial (2011) reforça esse argumento, e o completa afirmando que essa transformação vem ocorrendo no Brasil de forma mais rápida do que em países desenvolvidos. Essa rápida

transformação significa também que o Brasil terá menor tempo para a acumulação de poupança para o futuro comparado com outros países desenvolvidos. O trecho a seguir do Banco Mundial (2011) enfatiza esse processo:

Por exemplo, foi necessário mais de um século para que a França visse sua população com idade igual ou superior a 65 anos aumentar de 7% para 14% do total. Em contraste, essa mesma variação demográfica ocorrerá nas próximas duas décadas (2011 e 2031) no Brasil (BANCO MUNDIAL, 2011, p.10).

Tabela 5 Composição e taxa de variação populacional por grupo etário, para o período de 1980 a 2060

Período	Composição da população por grupo etário			Taxa de variação em relação ao período anterior		
	0 a 14	15 a 64	65 ou mais	0 a 14	15 a 64	65 ou mais
1980	38,2%	57,7%	4,0%	-	-	-
1990	35,3%	60,3%	4,4%	-7,6%	4,4%	8,6%
2000	30,0%	64,4%	5,6%	-15,0%	6,7%	28,6%
2010	25,5%	67,7%	6,8%	-15,0%	5,2%	20,9%
2020	20,9%	69,7%	9,4%	-18,2%	3,0%	39,0%
2030	17,6%	69,0%	13,4%	-15,8%	-1,0%	42,6%
2040	15,5%	66,9%	17,6%	-11,7%	-3,0%	30,8%
2050	14,1%	63,3%	22,6%	-9,4%	-5,4%	28,8%
2060	13,0%	60,2%	26,8%	-7,7%	-4,8%	18,2%
Média	23,4%	64,3%	12,3%	-12,5%	0,6%	27,2%

Fonte: IBGE (2008 e 2013). Elaborado pelo autor.

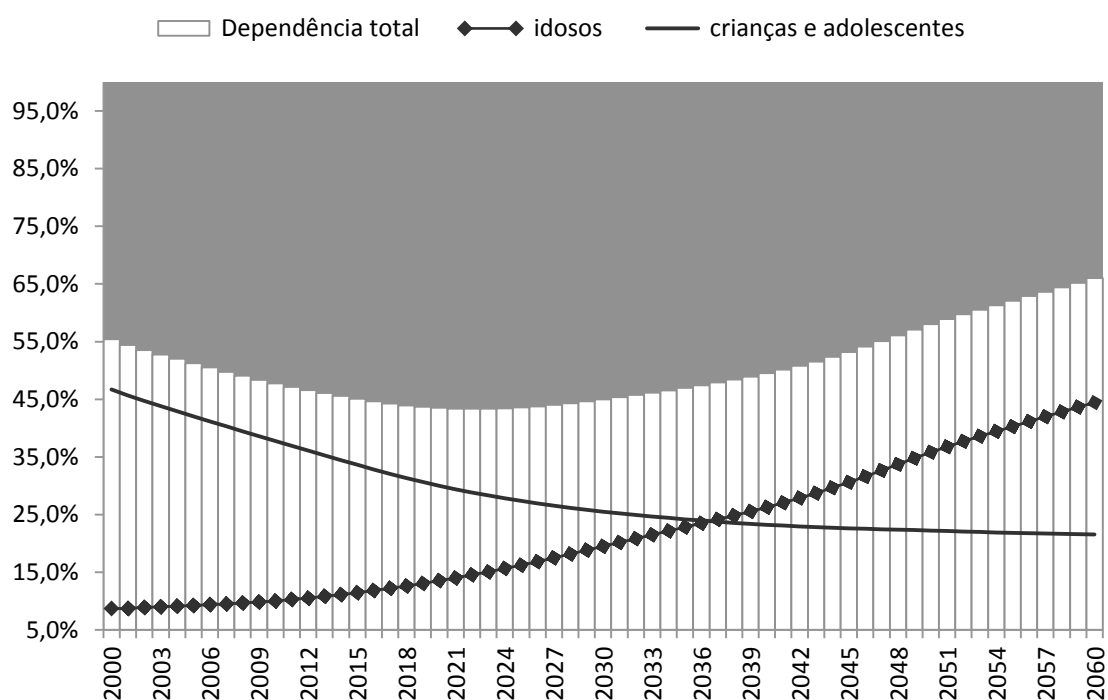
Outra maneira de analisar esse processo é por meio da razão de dependência, que correlaciona o grupo dependente sobre o grupo independente. Em outras palavras, soma-se o número de pessoas que possuem entre 0 a 14 anos ao de pessoas acima de 65 anos, e divide-se pela PIA. Além disso, essa razão ainda pode ser vista separando o grupo de crianças e adolescentes do grupo de idosos, obtendo assim, a razão de dependência por grupo dependente (AMARO, 2011). A razão de dependência dos idosos é relevante quando se pretende analisar a Previdência Social, pois aponta a proporção de pessoas com idade para se aposentar em relação àquelas que têm condições de contribuir para a previdência.

O aumento da razão de dependência dos idosos pressiona os gastos públicos com saúde e previdência social, mas por outro, a redução da razão de dependência de crianças e adolescentes reduz a pressão fiscal sobre a educação. No entanto, não se espera que a redução fiscal sobre a educação implique em queda de investimento nesse setor, mas sim, que este se

mantenha para criar um padrão de qualidade educacional próximo ao dos países desenvolvidos (BANCO MUNDIAL, 2011). Já o aumento da razão de dependência total, indica que cada vez mais se exigirá que a população economicamente ativa financie os grupos dependentes.

Durante 2000 até 2022, espera-se que o Brasil apresente quedas na razão de dependência total, devido ao crescimento da PIA e a redução do número de crianças e adolescentes, no entanto, o crescimento da razão de dependência dos idosos deve crescer ao longo dos anos, fazendo com que a partir de 2023, a razão de dependência total volte a crescer.

Gráfico 6 Razão de dependência por grupo dependente e total, para o período de 2000 a 2060



Fonte: IBGE (2013). Elaborado pelo autor.

3.2.2 Uma comparação internacional

O relatório produzido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2013), junto com a revisão das Nações Unidas (2013) acerca das projeções demográficas mundiais, dão subsídios para uma análise comparativa sobre a Previdência Social brasileira e a de outros países. Para tal, é relevante que se compare a expectativa de vida aos 65 anos, a idade mínima para a aposentadoria, e a razão de dependência dos idosos.

Ao se analisar a idade mínima que cada país adota para o seu regime previdenciário, espera-se que ela esteja adequada à expectativa de vida da população, isto é, países com maior expectativa de vida teoricamente deveriam ter maior idade mínima para concessão do benefício previdenciário, além disso, a razão de dependência dos idosos é um indicativo das dificuldades que os países com regimes de repartição simples enfrentarão.

Ao se observar a tabela 6, pode-se notar que todos os países apresentados, com exceção de Brasil e Argentina, possuem ou está programado para o futuro¹, a igualdade entre gêneros para a aposentadoria, além de que países que possuem maior razão de dependência atualmente (2015) possuem, em geral, maior idade para aposentadoria.

Quanto à expectativa de vida aos 65 anos, o Brasil aponta para uma tendência parecida com a de países menos desenvolvidos, como México, Turquia, e Argentina, todavia, chama atenção o aumento substancial na razão de dependência dos idosos ao longo do tempo, indicando um processo de envelhecimento mais rápido no Brasil. O Chile, embora menos desenvolvido, possui expectativa de vida na velhice próxima a de países desenvolvidos, mas com relação à razão de dependência, pode-se dizer que ela é parecida com a do Brasil.

Quanto à diferença de aposentadoria na idade entre homens e mulheres, deve-se ressaltar que a maioria dos países tratados no relatório da OCDE (2013), em algum momento do tempo, apresentaram essas diferenças, no entanto, há uma tendência de convergência gradativa para a igualdade.

Para Camarano (2014) essa convergência se dá pelas próprias mudanças na estrutura familiar, como a diminuição dos custos com a maternidade, os casamentos tardios, o maior número de pessoas que optam por não ter filhos. Somado a esse processo está também o fato de as mulheres viverem mais que os homens, como se viu na tabela 4.

¹ No caso de França, Japão, Itália, Reino Unido e Estados Unidos, as idades de aposentadoria da tabela se referem às mudanças que já foram aprovadas, mas que estão sendo implementadas gradativamente. No caso da França, a reforma de 2010 planeja um aumento gradual da idade mínima para as mulheres, de 60 para 62 anos em 2017, e 65 para 67 anos entre 2016 e 2022 para ambos os sexos; no Japão haverá um aumento gradativo de 60 para 65 anos entre 2006 e 2018 para as mulheres; Na Itália, atualmente as mulheres se aposentam com 63 anos e os homens com 66, até 2018 essas idades vão se igualar gradativamente e aumentar para 67 anos; no Reino Unido, até 2020 a idade mínima passará a ser de 66 anos para homens e mulheres, e posteriormente aumentará para 67 anos entre 2034 e 2036, e 68 anos entre 2044 e 2046; nos Estados Unidos, homens e mulheres se aposentam com 66 anos e, até 2022 essa idade aumentará para 67 anos (OCDE, 2013).

Tabela 6 Aposentadoria por idade por sexo, expectativa de vida e razão de dependência aos 65 anos, para os países selecionados para 2012

País	Aposentadoria por idade		Expectativa de vida aos 65 anos			Razão de dependência aos 65 anos		
	Homem	Mulher	2010-2015	2025-2030	2045-2050	2015	2030	2050
Alemanha	67	67	19,4	20.8	22.7	32.7	48.1	59.9
África do Sul	60	60	13.2	14.3	15.5	8.8	11.5	15.5
Argentina	65	60	17.7	19.1	20.8	17.3	21.0	30.9
Brasil	65	60	18.3	19.8	21.8	11.7	20.0	36.2
Canadá	67	67	20.3	21.5	23.2	23.7	37.4	42.0
Chile	65	65	19.7	21.5	23.4	15.3	27.3	40.9
Estados Unidos	67	67	19.3	20.5	21.9	22.3	33.0	35.5
França	67	67	21.0	22.4	24.2	29.7	39.1	44.2
Grécia	67	67	19.3	20.8	22.5	31.1	40.2	59.7
Itália	67	67	20.4	22.0	24.1	33.8	44.7	62.3
Japão	65	65	21.9	23.5	25.6	43.6	53.7	71.8
México	65	65	18.8	20.4	22.4	10.3	16.8	32.0
Portugal	65	65	19.0	20.7	22.7	29.3	40.5	64.3
Espanha	67	67	20.5	22.0	23.9	27.6	38.3	66.9
Turquia	65	65	16.8	19.0	21.1	11.4	18.4	34.0
Reino Unido	68	68	19.4	20.9	22.6	28.1	35.5	42.1

Fonte: OCDE (2013) e Nações Unidas (2013). Elaborado pelo autor.

3.3 TENDÊNCIAS GERAIS

Este capítulo tratou de apresentar as principais tendências demográficas, enfatizando principalmente aquelas que têm impacto na Previdência Social. De maneira geral, o que se observa ao longo do tempo, no mundo e no Brasil, foi uma queda na mortalidade em todos os períodos que sucederam a Segunda Guerra Mundial, e uma fecundidade que era alta, mas progressivamente vem diminuindo.

O Novo Paradigma Demográfico, que faz parte da realidade de quase todos os países do mundo e, principalmente do Brasil, em que essa transformação se deu de forma mais rápida, prevê uma escassez na mão de obra e o superenvelhecimento da população, por conta das quedas na taxa de fecundidade e aumento da expectativa de vida.

Esse quadro tem consequências diretas para a economia, sobretudo com a diminuição da composição da PIA, responsável pela oferta de mão de obra e custeio dos grupos

dependentes. No entanto, é comum a cada novo quadro demográfico, que surjam novas preocupações, por exemplo, o temor da explosão demográfica no passado. Assim, essas preocupações devem ser respondidas com políticas públicas que tornem adequada a legislação do país às novas tendências demográficas, antes que elas se tornem um problema.

Nesse sentido vários países do mundo vêm adotando medidas de elevação da idade para a aposentadoria e a igualdade entre gêneros. Se comparado com o passado, pode-se dizer que as reformas da previdência social no Brasil tornaram a idade para aposentadoria parecida com a de outros países, como Argentina e México, que possuem expectativa de vida e razão de dependência na velhice semelhante com a nossa. No entanto, ao se observar a tendência demográfica para o futuro, nota-se que o Brasil passará por um envelhecimento mais rápido do que a América Latina e Caribe, e Ásia.

4 DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA A PREVIDÊNCIA SOCIAL

Este capítulo está dividido em cinco seções, as quatro primeiras têm como objetivo apresentar um diagnóstico da situação atual da Previdência Social no Brasil e um mapeamento das dificuldades e facilidades que ela enfrentará. Esses objetivos serão apresentados sob uma perspectiva dos pontos fortes e fracos, desafios e oportunidades. Os desafios e oportunidades são vistos como fatores externos, pois se trata do contexto das variáveis sociais, econômicas e ambientais. Já as forças e fraquezas são aspectos internos do sistema que podem contribuir para o aproveitamento das oportunidades e contenção dos desafios. A quinta seção tratará de apresentar propostas e alternativas para o sistema previdenciário, de modo a torná-lo mais adequado à nossa realidade, seja do ponto de vista fiscal, seja do ponto de vista demográfico (FUSCALDI E MARCELINO, 2008).

De modo geral, pode-se dizer que este capítulo retomará alguns aspectos já apresentados até aqui, como a importância da Previdência como mecanismo de proteção social e a relação entre demografia e previdência social. Além disso, acrescentam-se novos elementos, como as reformas da previdência, as contas públicas, os benefícios previdenciários, a cultura da poupança, dentre outros.

A quinta seção reúne algumas propostas de reforma para a Previdência Social. Essas propostas atingem de maneira diferenciada os grupos a seguir: os que já estão aposentados; os que estão inseridos no mercado de trabalho e pretende em algum momento se aposentar; e os novos entrantes, que ainda não fazem parte do mercado de trabalho. No caso dos que já estão aposentados, não haverá perda de direitos; os que já estão no mercado de trabalho, passariam por regras de transição lentas e progressivas; e os novos entrantes seriam os regidos integralmente pela nova regra.

4.1 FORÇAS

Quanto às forças, pode-se dizer que o sistema previdenciário no Brasil vem sendo eficiente no combate à redução da pobreza na velhice quando comparado a outros países, como a Bolívia e o Peru. Além disso, as reformas previdenciárias de 1998 e 2003 mostram que alguma coisa já foi feita e que existe um reconhecimento de que a previdência deve ser sustentável. Outro aspecto importante do sistema previdenciário é a manutenção do nível consumo, que seria reduzido caso as pessoas não tivessem acesso à renda na velhice, ou em

caso de doença ou acidente, e conseqüentemente teria conseqüências negativas sobre o crescimento econômico.

4.1.1 A Previdência como mecanismo de redução da pobreza na velhice

A Previdência Social possui dois objetivos básicos importantes. O primeiro é o de fornecer renda para atender as necessidades básicas dos idosos, protegendo-os contra a perda da capacidade de trabalhar; O segundo é o de evitar quedas acentuadas no consumo das famílias ao se atingir idade avançada (BOSCH, MELGUIZO E PAGÉS, 2013).

Países que possuem uma ampla cobertura previdenciária se mostraram eficientes em reduzir significativamente a pobreza na velhice. É possível observar tanto no Brasil, quanto na América Latina e Caribe, que os idosos não constituem a classe mais pobre graças aos sistemas previdenciários. Como se observa em Bosch, Melguizo e Pagés (2013):

Tanto é assim que, em países com uma cobertura abrangente de sistemas previdenciários (medida como a porcentagem de idosos que recebem uma aposentadoria), como Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Uruguai, a pobreza diminui na terceira idade (em alguns países, de jeito destacado), em contraste com muitos outros países da região onde a pobreza entre idosos é semelhante ou maior do que a da média nacional (BOSCH, MELGUIZO E PAGÉS, 2013, p.7).

Ao se comparar países semelhantes, como é o caso dos latino-americanos, pode-se observar que aqueles que possuem sistemas de proteção social mais abrangente, isto é, em que a aposentadoria como porcentagem do PIB é maior, possuem também uma menor pobreza na velhice. Países como Argentina, Brasil e Uruguai, em que as aposentadorias representam maior porcentagem do PIB, houve as maiores reduções de pobreza na velhice. Por outro lado, países em que a variação entre a pobreza pré-aposentadoria e pós-aposentadoria foi menor, são justamente os que possuem menor despesa com cobertura previdenciária (Tabela 7).

Tabela 7 Relação entre gastos com aposentadoria e pobreza para os países selecionados, durante o período de 2009

Período 2009	Argentina	Bolívia	Brasil	México	Peru	Uruguai
Aposentadoria como porcentagem do PIB	7,2	3,5	9,1	3,7	0,9	8,7
Pobreza pré-aposentadoria	16,8	20	20,7	13,3	15,5	8,5
Pobreza pós-aposentadoria	13	19,6	15,1	12,6	15,2	5,1
Variação (em porcentagem)	-22,6%	-2,0%	-27,1%	-5,3%	-1,9%	-40,0%

Fonte: Bosch, Melguizo e Pagés (2013).

4.1.2 As Reformas da Previdência

As reformas da Previdência são um assunto contemporâneo, elas começam a surgir no debate político em 1995, logo após a implementação do Plano Real. Segundo Caetano e Rocha (2008), a atual Constituição (1988) introduziu mudanças que provocariam um aumento das despesas previdenciárias, no entanto, até a estabilização econômica, essa mudança era corroída pelas altas taxas de inflação e a subindexação dos benefícios. Desse modo, o desequilíbrio previdenciário começa a surgir principalmente após a estabilização, quando não era mais possível subindexar os benefícios previdenciários.

Dado esse contexto, o Brasil passou por duas reformas previdenciárias, a primeira em 1998 no governo de FHC (Fernando Henrique Cardoso), e a segunda em 2003, durante o governo de Lula (Luiz Inácio Lula da Silva).

A primeira reforma começou a ser discutida em 1995, e após um longo processo de negociação política, que terminou resultando na EC (Emenda Constitucional) 20, de 1998, que alterou direitos previdenciários. O contexto desse período era o das aposentadorias precoces, no setor rural, por exemplo, 58% das aposentadorias se deram antes dos 50 anos, e 82% antes dos 55 anos (GIAMBIAGI E TAFNER, 2010).

Essa reforma teve como mérito o pioneirismo no debate acerca do tema previdenciário, e se dividiu em duas etapas. A primeira retirou da constituição a menção o critério de cálculo da aposentadoria do RGPS, enquanto o novo cálculo só seria válido quando aprovada uma nova lei. Até então, o cálculo era feito com base nas últimas 36 contribuições, fazendo com que períodos anteriores a elas fossem subdeclaradas as rendas. Além disso, adotou o princípio da idade mínima de 60 anos para homens e 55 anos para mulheres. Para o funcionalismo público, a idade mínima introduzida foi de 53 anos para homens e 48 anos para mulheres, que aumentariam gradativamente pela regra de transição (GIAMBIAGI E ESTERMÍNIO, 2006).

A segunda etapa ocorre mediante a aprovação da Lei Ordinária 9.876/99, que introduziu o novo cálculo do benefício. O valor das aposentadorias passou então a ser a média das 80% maiores contribuições, e a incidência do fator previdenciário, que incide sobre as aposentadorias por idade e tempo de contribuição. O fator previdenciário é um multiplicador do cálculo, e pondera a expectativa de sobrevida, a idade e o tempo de contribuição do indivíduo que se aposenta (GOES, 2013).

A segunda reforma no governo Lula veio para complementar a primeira. Foi resultado de uma negociação política que resultou na aprovação da EC 40, no entanto, foram

retirados vários elementos propostos. Em síntese, as principais implicações dessa reforma foram: A elevação do teto de contribuição e dos benefícios do RGPS; o cancelamento da regra de transição e a antecipação aos funcionários públicos do princípio da idade mínima, que passou a ser igual ao do RGPS (60 anos para homens e 55 anos para as mulheres); incidência de 11% sobre salários de funcionários públicos que excediam o teto do RGPS (GIAMBIAGI E ESTERMÍNIO, 2006). Rocha e Caetano (2008) sintetizam as reformas previdenciárias no quadro 5:

Quadro 5 Síntese das reformas previdenciárias de 1998 e 2003

Alteração jurídica	Principais medidas
Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998	RGPS: <ol style="list-style-type: none"> 1. Elevação do teto de contribuição 2. Retirada da Constituição da fórmula de cálculo do benefício 3. Extinção gradual das aposentadorias proporcionais RPPS: <ol style="list-style-type: none"> 1. Limites etários para aposentadoria de 60 anos para homens e de 55 para mulheres, com um conjunto de carências de tempo no serviço público e várias regras de transição
Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999	Altera somente o RGPS: <ol style="list-style-type: none"> 1. É criado o fator previdenciário, que aumenta o valor do benefício à medida que os beneficiários se aposentam mais idosos e com maior tempo de contribuição 2. O cálculo do benefício passa a considerar todos os salários de contribuição de julho de 1994 até a data da aposentadoria, e não mais as últimas 36 contribuições
Emendas Constitucionais nº 41, de 19 de dezembro de 2003, e nº 47, de 5 de julho de 2005	RGPS: <ol style="list-style-type: none"> 1. Elevação do teto de contribuição RPPS: <ol style="list-style-type: none"> 1. Instituição de contribuição previdenciária para inativos e pensionistas 2. Redução da taxa de reposição das pensões por morte 3. Transição da fórmula de cálculo pelo último salário para a do histórico dos salários de contribuição 4. Mudança gradual da indexação de salários para a de preços 5. Alterações nas regras de transição da Emenda Constitucional nº 20 para as regras de acesso aos benefícios

Fonte: Rocha e Caetano (2008)

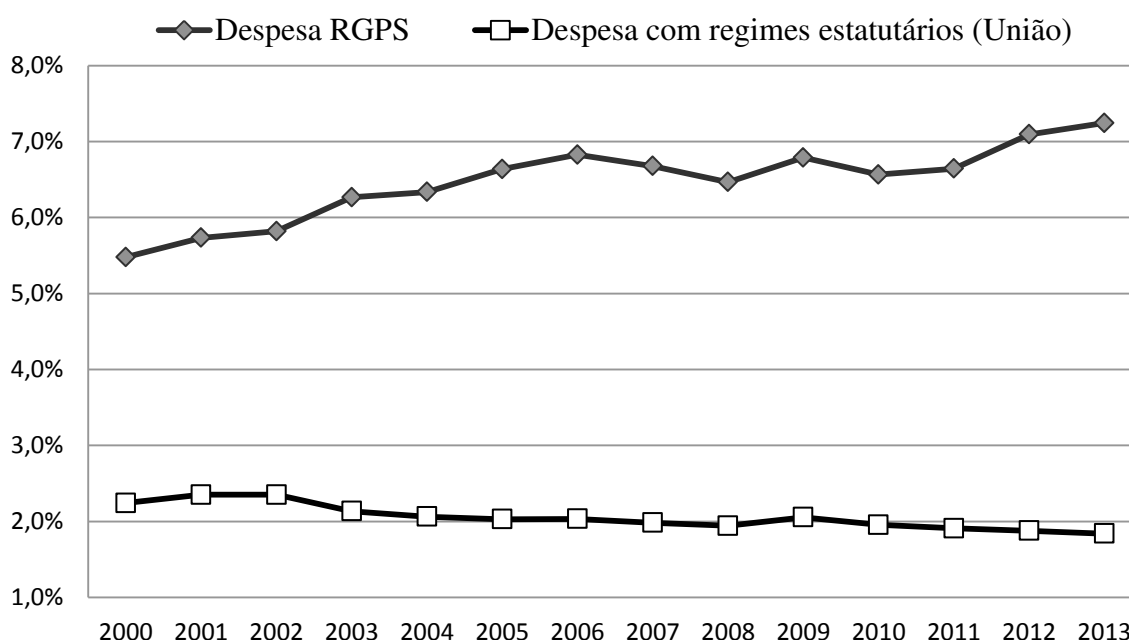
Giambiagi e Tafner (2010) definem a primeira reforma da previdência, como uma reforma que teve impacto principalmente no RGPS. Já a segunda reforma, impactou principalmente no RPPS. Portanto, aqueles trabalhadores que foram afetados por uma das reformas, não foram afetados pela outra em grande medida.

Quanto aos resultados dessas reformas, primeiramente deve-se lembrar de que algumas só poderão ser avaliadas no longo prazo, por outro lado, há outras que tiveram impacto imediato. Para Amaro (2011), as reformas foram eficientes no que se refere ao RPPS, pois as regras de transição, e as mudanças na idade e tempo de contribuição, conseguiram

aumentar o tempo médio de serviço dos servidores públicos, diminuindo assim, a tendência explosiva de aumento nas despesas. Quanto ao RGPS, pode-se dizer que ainda há uma tendência bastante crescente nas suas despesas, o que sugere que as reformas ainda não foram suficientes para esse setor.

Giambiagi e Tafner (2010), no mesmo sentido, defendem que uma nova reforma previdenciária deve se concentrar no RGPS, seja pela maior facilidade de negociação política (devido a menor abrangência de temas), seja por esse ser o regime que vem apresentando tendência crescente nos gastos. O gráfico 7 abaixo compara a despesa do RGPS, e do RPPS da União:

Gráfico 7 Participação da despesa do RGPS e RPPS (União) no PIB, para o período de 2000 a 2013



Fonte: Ministério da Fazenda e Secretaria de Orçamento Federal (SOF). Elaborado pelo autor.

4.2 FRAQUEZAS

Do ponto de vista das fraquezas, pode-se dizer que uma grande parcela dos recursos arrecadados é destinada ao pagamento de despesas previdenciárias, gerando um alto custo de oportunidade para outros setores da economia, além disso, existe uma tendência de crescimento real dessas despesas desde a criação da Constituição Federal de 1988. Este fator é agravado quando somado ao fato de que, desde o período da estabilização macroeconômica com o Plano Real (1994) o país não conseguiu alavancar seu crescimento econômico, de modo que as despesas com previdência crescem mais do que o PIB (Produto Interno Bruto).

Há ainda um grande número de pessoas inseridas no setor informal que não contribuem para o sistema, mas que têm direito a uma aposentadoria não contributiva, e a própria cultura da poupança no Brasil, que é baixa.

4.2.1 O custo de oportunidade para o orçamento público

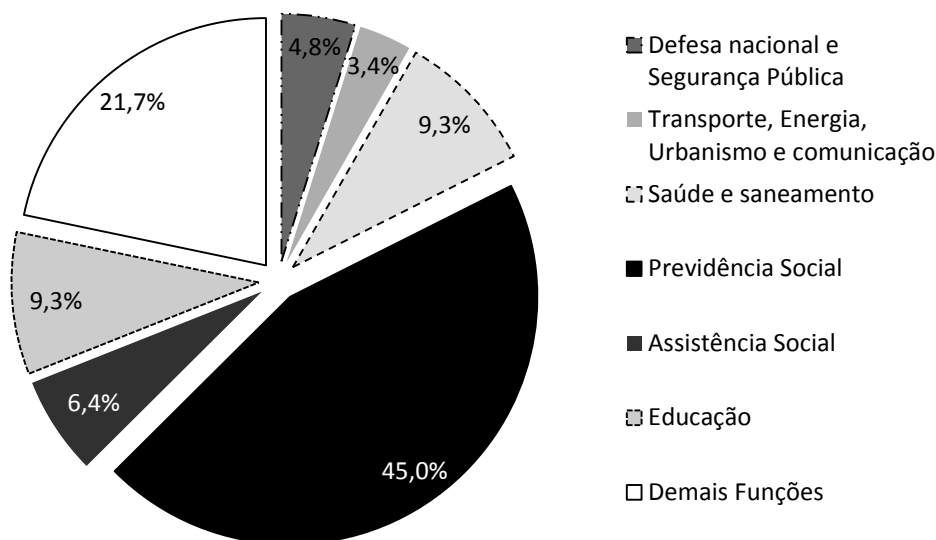
O Governo é uma entidade que coleta recursos principalmente por meio de tributos impostos a uma parte população. Esses tributos compõem parte da receita do setor público, e serão transformados por meio dos gastos públicos, em recursos para outra parte da população. Normalmente esses gastos são destinados à oferta de serviços que o setor privado não teria interesse em fazer, ou o faria de forma parcial, como a saúde, educação, defesa nacional, entre outros. Além disso, existem pessoas que não possuem recursos para pagar por esses serviços caso eles fossem particulares. (GIAMBIAGI E ALÉM, 2008).

A Previdência Social no Brasil é considerada pública, pois a sua administração é de responsabilidade do Governo Central. Além disso, sua adesão se dá compulsoriamente a todos que ingressam no mercado de trabalho de maneira formal, enquanto a previdência privada é facultativa. Desse modo, as contas da Previdência Social, seja do INSS ou do RPPS, são atribuição do governo, portanto, fazem parte do orçamento público.

Para Rezende (2001), a previdência constitui o problema estrutural mais sério das finanças públicas no Brasil, sendo responsável pelo maior déficit primário federal. Giambiagi e Além (2008), atribuem o agravamento do problema previdenciário no Brasil à existência de leis mais generosas que não existem em outros países. Essa generosidade mencionada tem origem na Constituição Federal de 1988, em que se introduziram diversos direitos sem uma contrapartida equivalente de deveres, gerando um viés mais voltado para as despesas do que para as receitas.

Em 2014, excluindo-se a despesa com encargos especiais, que inclui as despesas financeiras associadas ao pagamento da dívida pública, a Previdência Social representou quase metade das despesas empenhadas por função, isto é, 45% dos recursos orçamentários foram destinados à função previdenciária (Gráfico 8). No entanto, é importante lembrar que a maior parte desses recursos provém das receitas de contribuição sociais previdenciárias¹.

¹ As contribuições sociais previdenciárias são aquelas que incidem sobre os segurados, as empresas e os empregadores domésticos (GOES, 2013).

Gráfico 8 Despesa empenhada por função em 2014

Fonte: FGV/DAPP. Elaborado pelo autor.

Essa situação revela um alto custo de oportunidade para outros setores, principalmente aqueles que têm capacidade de gerar maior competitividade no cenário internacional, como a educação e investimentos públicos que possam reduzir o *custo Brasil* (transporte, energia, portos, dentre outros). Além disso, há uma pressão sobre a carga tributária para custeio da Previdência Social, sobretudo na folha de pagamentos, encarecendo o custo com mão de obra (AMARO, 2011).

Não se está esquecendo a importância da Previdência Social como mecanismo capaz de gerar renda na velhice e, assim, evitar quedas acentuadas no consumo, que por sua vez impactariam negativamente no crescimento econômico (BOSCH, MELGUIZO E PAGÉS, 2013). No entanto, se questiona a dimensão dessa despesa em relação a outros setores de investimento que possuem maior capacidade de gerar desenvolvimento econômico no longo prazo.

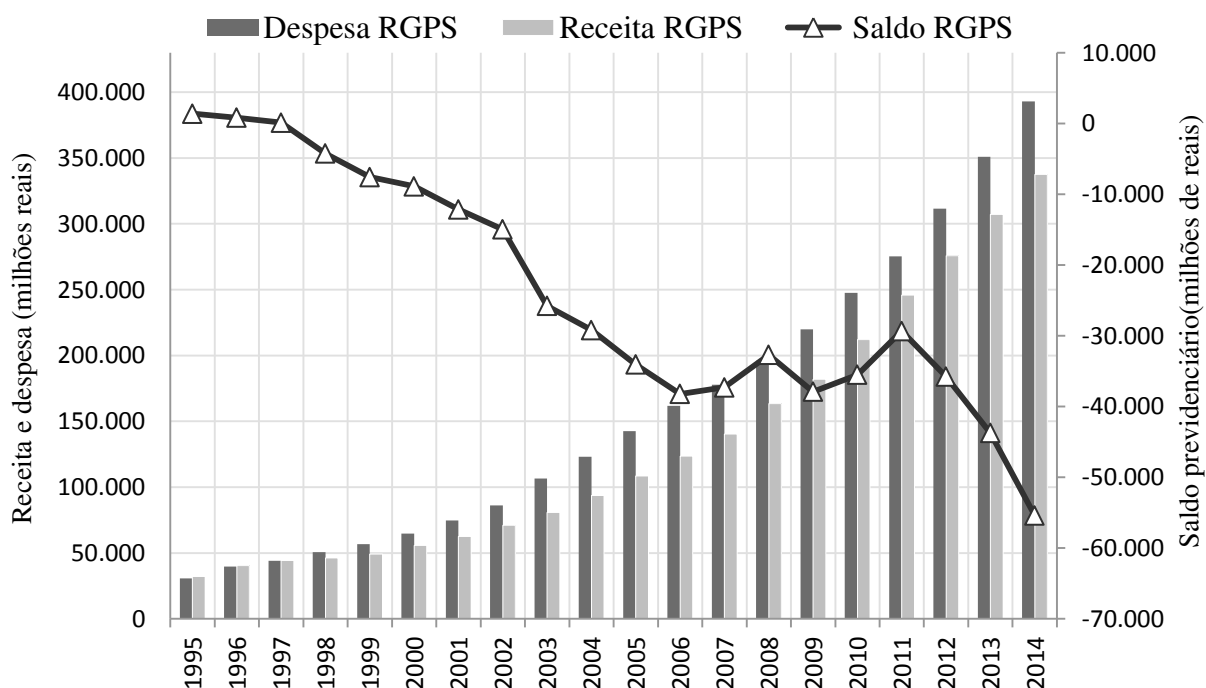
Ainda de acordo com Bosch, Melguizo e Pagés (2013), os custos fiscais com os sistemas de repartição ainda são uma preocupação para a maioria dos países da América Latina e Caribe, principalmente para o Brasil, onde os gastos previdenciários superam significativamente os gastos com saúde e educação juntos.

4.2.2 Os números previdenciários

A Previdência Social apresenta uma tendência crescente em suas despesas desde 1995 até 2014, embora Giambiagi e Tafner (2010) mostrem que essa tendência existe desde a implementação da Constituição de 1988. Por outro lado, as receitas cresceram em menor proporção do que essas despesas, desse modo, o déficit do RGPS vem se agravando ao longo do tempo.

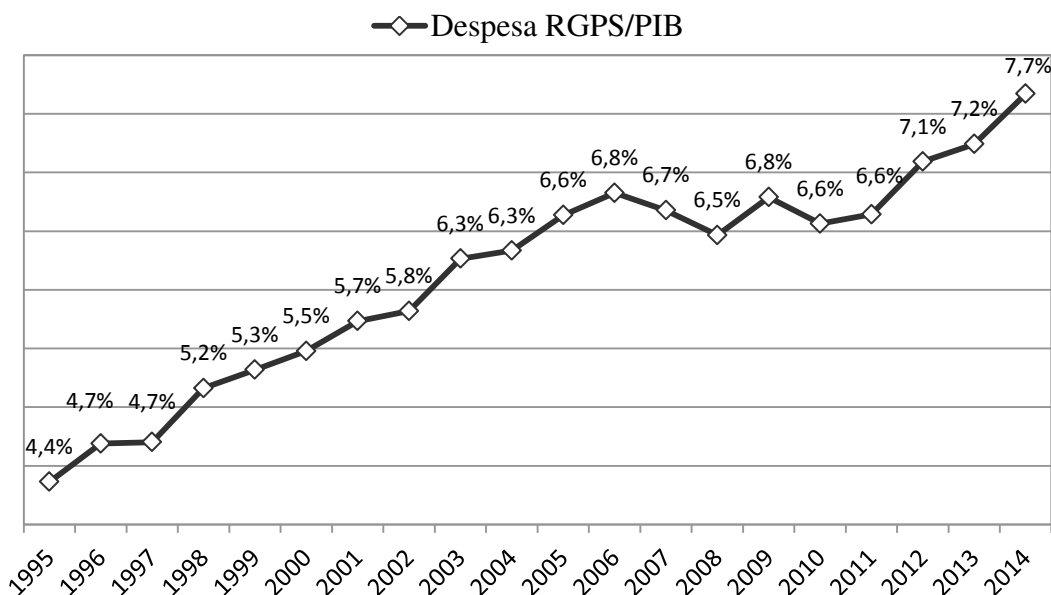
Entre 1995 e 2014, a despesa com o RGPS cresceu em média 14,4%, enquanto que as receitas 13,3%. Em termos reais, a variação foi de 5,9% e 4,9% respectivamente. Paralelamente a isso, o saldo do RGPS, que em 1995 possuía um superávit de 1,38 bilhão de reais, passou a apresentar déficit desde 1998 e, em 2014 esse déficit chegou a 55,42 bilhões de reais (Gráfico 9).

Gráfico 9 Trajetória da despesa, receita, e saldo do RPS, durante o período de 1995 a 2014



Fonte: Secretaria de Orçamento Federal (SOF). Elaborado pelo autor.

Já o PIB durante o mesmo período (1995 a 2014), teve uma variação real média de 2,9%, isto é, cresceu 3 pontos percentuais a menos que a média das despesas reais com RGPS. Desse modo, a participação da despesa com RPS em relação ao PIB foi crescente nos últimos anos (Gráfico 10). Esse aumento também indica que recursos que eram destinados a outros setores estão sendo deslocados para a Previdência Social.

Gráfico 10 Evolução da despesa com o RGPS em relação ao PIB, durante o período de 1995 a 2014

Fonte: Banco Central do Brasil (BCB) e SOF. Elaborado pelo autor.

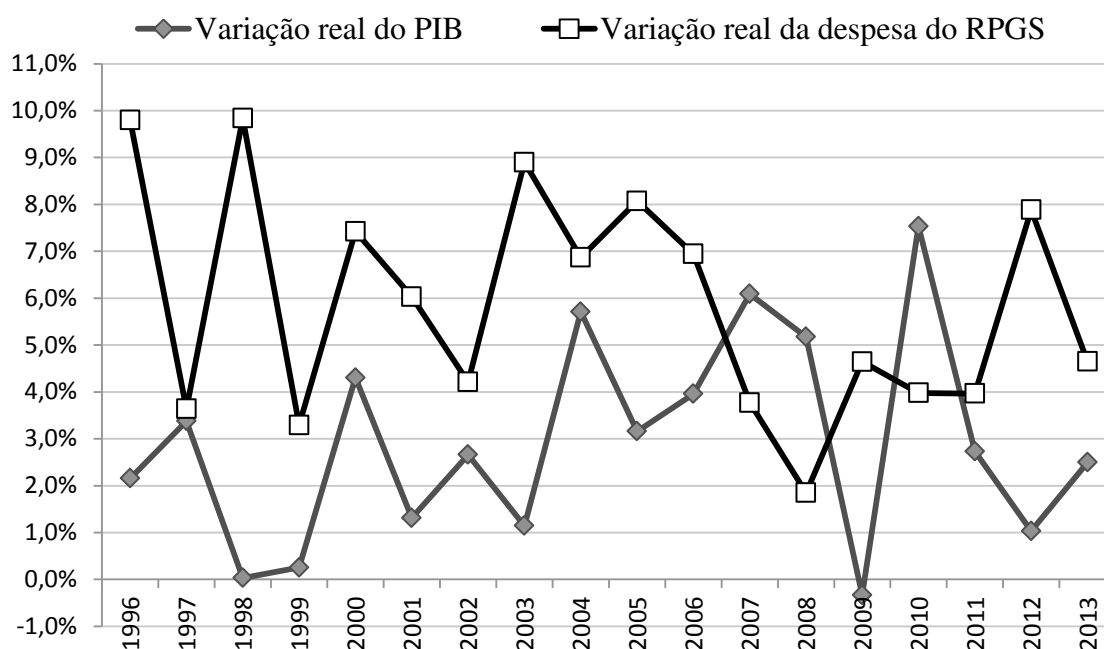
Dado que o aumento da despesa real com o RGPS foi superior ao crescimento real do PIB para o mesmo período, gerando o *efeito denominador*, “que incha o quociente representado por duas variáveis quando o denominador exibe uma dinâmica desfavorável” (GIAMBIAGI E TAFNER, 2010, p. 44). Além disso, as regras generosas de aposentadoria e os aumentos reais do salário mínimo contribuem para esse aumento do peso relativo da despesa previdenciária.

É importante enfatizar que, dizer que o Brasil possui regras generosas de aposentadoria não implica em dizer que as rendas proporcionadas por essas aposentadorias são dignas. Mesmo entre autores que defendem reformas no sistema previdenciário, como Giambiagi e Tafner (2010) e Bosch, Melguizo e Pagés (2013), há o reconhecimento de que os valores das aposentadorias se encontram em patamares abaixo do que seria considerada uma renda digna na velhice, no entanto, esses valores são reflexos de outras questões, como o mercado de trabalho e a baixa remuneração, aspectos tributários, e sociais. Assim, embora seja desejável que as pessoas em idade avançada tenham aposentadorias melhores, para isso é necessário também que haja trabalhos melhores.

Quanto ao *efeito denominador*, pode se observar no gráfico 11 que a despesa previdenciária perde participação relativa nos anos em que o PIB apresenta melhor desempenho. De forma análoga, durante os períodos em que a variação da despesa previdenciária foi superior ao crescimento do PIB, a despesa do RGPS ganhou participação

relativa. Desse modo, é fundamental que o país retome o crescimento econômico que desde o período de estabilização econômica do Plano Real (1994), não conseguiu se alavancar, apresentando uma média baixa e inferior ao do crescimento da despesa com Previdência. No entanto, as altas despesas previdenciárias são uma das causas do baixo investimento público, que por sua vez contribuem para o baixo crescimento do PIB (GIAMBIAGI E TAFNER, 2010), gerando um efeito *bola de neve*.

Gráfico 11 Relação entre a variação real do PIB e despesa do RGPS



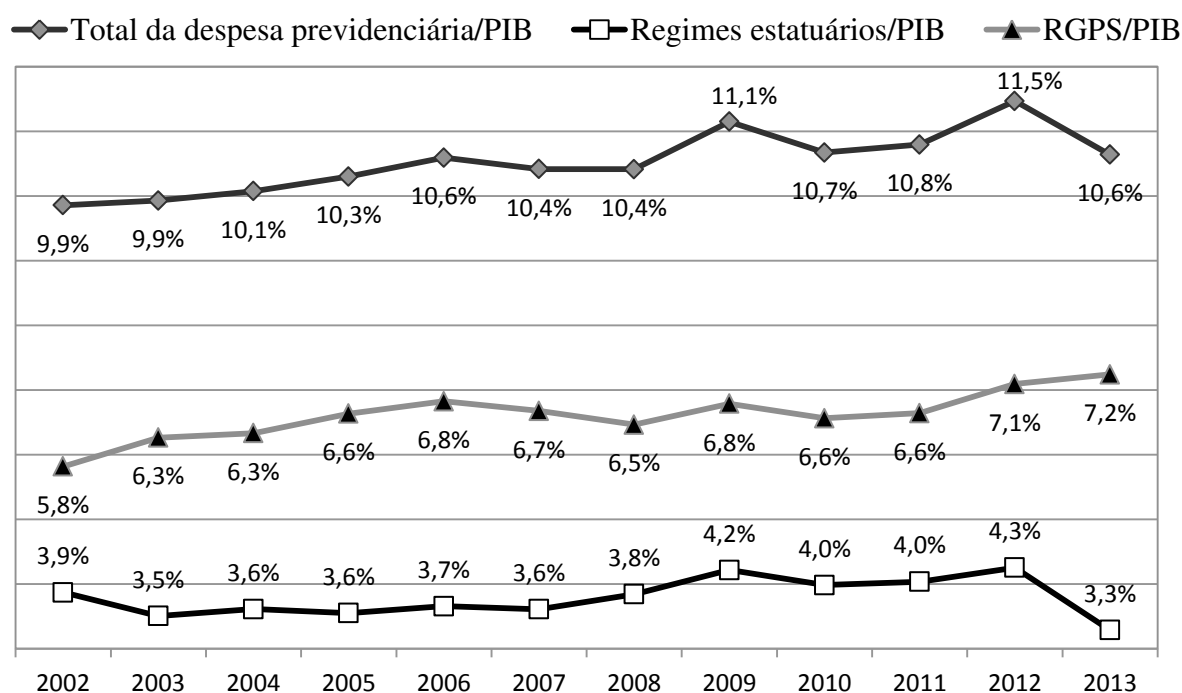
Fonte: BCB e SOF. Elaborado pelo autor.

Quanto à relação entre o salário mínimo e a Previdência Social, devem-se fazer duas ponderações estabelecidas pela legislação: a primeira diz respeito ao reajuste da aposentadoria, que se dá visando à manutenção real do valor do benefício, isto é, reajustando-o pela inflação; a segunda diz que nenhuma aposentadoria pode ter valor inferior ao salário mínimo, em outras palavras, o piso previdenciário é igual ao salário mínimo (GOES, 2013). Admitindo-se que aproximadamente 70% das aposentadorias recebem o piso da categoria, automaticamente são reajustados pelo salário mínimo, que nos últimos anos apresentou ganhos reais (GIAMBIAGI E TAFNER, 2010).

Ainda de acordo com Giambiagi e Tafner (2010), é comum que se atribua a culpa pela despesa previdenciária à categoria dos servidores públicos (RPPS), no entanto, o que se observa é que os gastos com o RPPS (municípios, estados e união), embora represente uma

parcela alta, uma vez que o número de beneficiários é menor, ele não está apresentando uma tendência de crescimento. A despesa com os regimes estatutários passou de 3,9% em 2002, para 3,3% em 2013. Por outro lado, a despesa com o RGPS foi crescente em quase todos os anos, passando de 5,8% para 7,2% entre 2002 e 2013 (Gráfico 12).

Gráfico 12 Trajetória da despesa do RGPS, RPPS (município, estado, e união), e total em proporção do PIB, durante o período de 2002 a 2013



Fonte: BCB, Ministério da Fazenda e SOF. Elaborado pelo autor.

4.2.3 A cultura da poupança no Brasil

Em uma situação hipotética, em que os sistemas de Previdência Social não existem, os indivíduos seriam responsáveis pela sua própria poupança que garantiria renda em momento de perda da capacidade laborativa. Essa situação seria arriscada, pois indivíduos que não poupam teriam que ser sustentados por terceiros, gerando insegurança quanto ao futuro. Nesse sentido, os sistemas de Previdência Social são compulsórios, realizando a função de poupança forçada que garantirá uma renda no futuro aos trabalhadores filiados a ela.

Segundo Giambiagi e Tafner (2010), é comum o argumento de que a aposentadoria paga aos trabalhadores é baixa, o que é verdadeiro dado que, 2/3 dos benefícios são iguais a um salário mínimo. No entanto, se questiona se o Estado deve ser o único responsável por

essa situação, dado a sua restrição fiscal e o pagamento de benefícios baseado em um sistema que tem como princípio básico a solidariedade.

A ideia de poupança é pouco desenvolvida no Brasil, e isto se dá por várias razões. A primeira delas se refere à propensão marginal a poupar, que de acordo com Sandroni (1999), é um indicador da parcela da renda que não é consumida, portanto, destinada à poupança. Em famílias de baixa renda, a propensão marginal a poupar é menor, porque os indivíduos gastam suas receitas com o consumo de bens de primeira necessidade. O Brasil por se tratar de um país de renda média, naturalmente possui menor propensão a poupar. Esse fator se soma ainda ao fato de que a sensação em relação ao futuro varia de indivíduo para indivíduo, da idade, gênero, atividade econômica, dentre outros fatores que dificultam a nossa percepção em relação ao futuro. Desse modo, muitos indivíduos não veem a poupança como uma troca do presente pelo futuro, principalmente aqueles que contribuem para o sistema previdenciário e, acreditam que a responsabilidade pelos custos da velhice é do Estado (GIAMBIAGI E TAFNER, 2010).

Ainda que a propensão marginal a poupar seja baixa no Brasil, devido às baixas remunerações e a alta carga tributária (sobretudo a alíquota da Previdência Social), há ainda uma cultura de poupança pouco desenvolvida. Mesmo trabalhadores do setor informal, que não contribuem com a Previdência Social, estão protegidos por um sistema de aposentadoria não contributiva, que de acordo com Banco Mundial (2011), desincentiva a contribuição previdenciária, uma vez que o valor dos benefícios de prestação continuada (BPC/LOAS) é igual ao piso do RGPS (um salário mínimo) e não exigem nenhum tipo de contribuição.

Ainda nesse sentido, uma pesquisa realizada pela Bupa (2010) reforça que o Brasil é um país em que a preocupação com a velhice é baixa, seja pelo otimismo em relação ao futuro, seja por atribuir a responsabilidade dos cuidados à família ou ao Estado. Dentre os 12 países analisados¹ pela BUPA (2010), o Brasil foi o segundo país em que a população mais acredita que a responsabilidade pelos cuidados na velhice deve ser da família, representando aproximadamente 65% dos entrevistados. Em contraste, no Reino Unido, esse percentual foi de aproximadamente 29%. Além disso, o Brasil é o país mais otimista ao acreditar que a família irá assumir as responsabilidades quando eles não tiverem mais capacidade de se sustentar, com uma proporção de aproximadamente 78%, enquanto a média de outros países foi de 68%.

¹ Foram entrevistados no total 12.262 pessoas entre 10 de junho e 14 de julho de 2010, para os países: Alemanha, Austrália, Brasil, China, Espanha, Estados Unidos, França, Índia, Itália, México, Reino Unido, e Rússia.

Ao mesmo tempo, apenas 8% da população brasileira acredita que essa responsabilidade maior deve ser do Estado, o que pode indicar uma desconfiança da população em relação ao sistema Previdenciário no Brasil (BANCO MUNDIAL, 2011). Em contrapartida, o Brasil é o país em que as pessoas mais acreditam que o Estado deve dar assistência na velhice, representando 81% dos entrevistados. Quanto à preocupação com os custos na velhice, 64% dos brasileiros disseram que não estão se preparando financeiramente, enquanto apenas 7% disseram estar fazendo reservas para a aposentadoria (BUPA, 2010).

Giambiagi e Tafner (2010) ainda reiteram que as pessoas preferem se aposentar precocemente com uma aposentadoria baixa, dado as penalizações do fator previdenciário, do que esperar um pouco mais para receber o valor integral do benefício. Isso porque há a possibilidade de se aposentar e continuar trabalhando, seja em empregos de baixa produtiva ou no setor informal. Esse fenômeno está em descompasso com o conceito histórico da Previdência Social como mecanismo de proteção social, que surgiu para proteger indivíduos que perdem a sua capacidade laborativa, o que não aconteceu nesses casos.

4.2.4 A aposentadoria feminina

Para Camarano (2002), os sistemas previdenciários foram construídos com base nos contratos de gênero, isto é, em que os homens eram responsáveis pelo papel de provedor e as mulheres de cuidadora. Desde 1950 até os tempos atuais, observaram-se mudanças estruturais no papel social da mulher, como a participação no mercado de trabalho. Desse modo, gradativamente as mulheres vem diminuindo sua posição de dependência e ocupando cada vez mais uma posição ativa no mercado de trabalho.

Ainda que essas mudanças não estejam em igualdade com a dos homens, pode-se considerar um avanço que ainda está em processo. Desse modo, não apenas o Brasil, mas outros países como Argentina, China, Índia, entre outros, mantem diferenciação de aposentadoria entre homens e mulheres. De acordo com Camarano (2002), os principais argumentos para a sustentação dessa diferença são:

- a)* uma forma de compensação pelo tempo de afastamento do mercado de trabalho a que são submetidas as mulheres em função da reprodução e responsabilidades familiares; *b)* uma suposta “fragilidade” relativamente ao sexo masculino; *c)* postos de trabalho de qualidade inferior; *d)* a dupla jornada a que estariam expostas ao ter que conciliar trabalho assalariado com tarefas domésticas; e *e)* uma tentativa de igualar as idades de aposentadoria entre maridos e mulheres, admitindo que as mulheres se casam com homens mais velhos (CAMARANO, 2002, p.2).

Na visão de Camarano (2002), as mudanças no papel social da mulher não são incorporadas simultaneamente a Previdência Social, o que leva a conclusão de que a diferenciação de aposentadoria entre homens e mulheres deve ser rediscutida. Este trabalho, no entanto, não tem como objetivo se aprofundar na questão de justiça social sobre o tema.

Conforme o Informe de Previdência Social (2015), as mulheres correspondem à maior parcela que recebe algum tipo de benefício da Previdência Social. Isto se dá principalmente pelo fato de as mulheres possuírem expectativa de vida maior que a dos homens (Tabela 8).

Tabela 8 Proporção da população idosa e total de idosos por faixa etária, para os períodos de 2000, 2010, e 2020

	2000		2010		2020	
	Masculina	Feminina	Masculina	Feminina	Masculina	Feminina
Proporção da população idosa	7,8	9,3	9,8	11,7	11,1	14
60-64	46,8	53,2	46,7	53,3	45,6	54,4
65-69	45,8	54,2	45,9	54,1	44,5	55,5
70-74	44,8	55,2	44,6	55,4	42,8	57,2
74-79	43,9	56,1	42,5	57,5	39,9	60,1
80 ou mais	39,9	60,1	38,6	61,4	33,8	66,2
Total de idosos	6.533.784	8.002.245	9.156.245	11.434.487	11.328.144	15.005.250

Fonte: Informe de Previdência Social (2015).

Ao se analisar a tabela 8 verticalmente, nota-se que a cada avanço nas faixas etárias, o percentual de mulheres cresce em relação ao percentual de homens. Já na análise horizontal, pode-se dizer que há uma tendência de as mulheres aumentarem sua participação percentual em relação aos homens na velhice ao longo do tempo. Desse modo, mesmo com a igualdade de aposentadoria entre gêneros, as mulheres receberiam os benefícios previdenciários por mais tempo, uma vez que possuem maior expectativa de vida.

Outro fenômeno é o crescimento da participação das mulheres no mercado de trabalho. Isso indica que o número de aposentadorias femininas tende a aumentar no futuro. Entre 1990 até 2013 as mulheres tiveram um incremento de 8,1 pontos percentuais na proporção da população economicamente ativa, ganhando participação em relação aos homens (Tabela 9).

Tabela 9 Participação das mulheres no mercado de trabalho, para o período de 1990 a 2013

	1990	1993	1997	2001	2007	2013
Masculina	64,5	60,4	59,6	57,9	56,3	56,4
Feminina	35,5	39,6	40,4	42,1	43,7	43,6

Fonte: Fundação Carlos Chagas e Informe de Previdência Social (2015).

Embora as mulheres ainda representem menor participação no mercado de trabalho em relação aos homens, sua inserção nos últimos 23 anos foi significativa. Giambiagi e Tafner (2010) apontam para as implicações desse fenômeno nas regras atuais para Previdência Social:

Essa conquista feminina no campo do mercado de trabalho, sua maior longevidade e as regras previdenciárias que garantem à mulher a possibilidade de aposentadoria cinco anos mais cedo do que seus pares do sexo masculino certamente exercerão pressão sobre os gastos previdenciários (GIAMBIAGI E TAFNER, 2010, p. 113).

Ainda de acordo com Giambiagi e Tafner (2010), as regras previdenciárias foram elaboradas em um período em que as mulheres tinham baixa instrução, não tinham grande participação no mercado de trabalho, e eram dependentes financeiramente do marido. Atualmente esse cenário é diferente, as mulheres possuem maior escolaridade que os homens e participação crescente no mercado de trabalho. Assim, as regras para concessão da aposentadoria se baseiam em princípios que eram adequados para a época em que foram elaborados, mas atualmente, são anacrônicos.

4.2.5 As aposentadorias precoces

A Aposentadoria por tempo contribuição (ATC) é a responsável por permitir que as pessoas se aposentem em idades precoces em relação ao resto do mundo (GIAMBIAGI E TAFNER, 2010). Isto por que as regras para a sua concessão exigem 35 anos de contribuição para homens e 30 anos para as mulheres, e um prazo de carência de 180 contribuições mensais (GOES, 2013). São essas regras que permitem, por exemplo, a um indivíduo que começou a trabalhar aos 18 anos, o direito de se aposentar aos 53 anos se for homem ou aos 48 anos se for mulher.

Esse tipo de aposentadoria exerce pressão sobre as contas da Previdência Social de duas maneiras. A primeira porque, ao se aposentar precocemente, uma parcela que ainda possui capacidade produtiva acaba por não ser incorporada ao mercado de trabalho, ou o faz de maneira informal, resultando em uma diminuição das receitas e um aumento das despesas

Previdenciárias. Em segundo, porque ao se considerar a expectativa de vida média da população brasileira com 15 anos entre 2010 e 2015 (Nações Unidas, 2013), espera-se que vivam em média até os 75,8 anos, resultando em aproximadamente 26 anos de pagamento do benefício. As reformas previdenciárias, principalmente a que introduziu o fator previdenciário foram importantes para prevenir as aposentadorias precoces.

Para Pereira (2013) essas reformas tiveram êxito ao conseguir aumentar a idade média das ATC, no entanto, esse incremento ainda é baixo. A tabela 10 mostra a evolução da idade média para concessão das ATC:

Tabela 10 Idade média de aposentadoria por tempo de contribuição por sexo, para o período de 1993 a 2012

Período	Masculino	Feminino
1993	53,43	51,19
1994	52,59	50,4
1995	51,3	49,37
1996	49,71	48,29
1997	49,19	47,8
1998	50,15	48,55
1999	52,41	50,16
2000	52,63	50,53
2001	52,92	50,87
2002	53,9	51,45
2003	54,5	51,56
2004	54,53	51,56
2005	54,44	51,41
2006	54,33	51,41
2007	54,4	51,4
2008	54,12	51,38
2009	54,37	51,54
2010	54,63	51,71
2011	54,83	51,9
2012	54,97	52,01

Fonte: Pereira (2013).

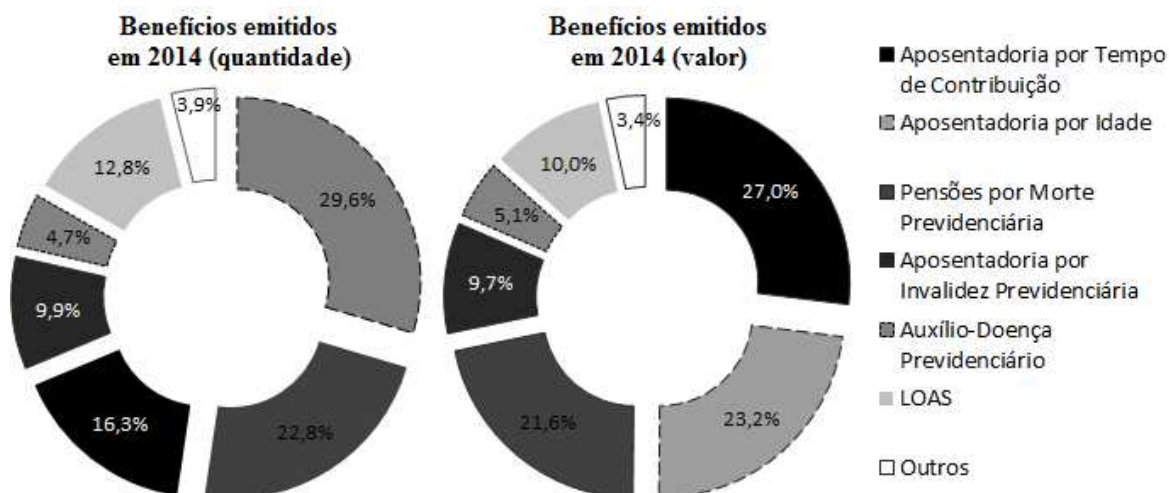
Pode-se observar que entre 1993 até 2012, a idade média de ATC para homens aumentou 1,54 anos, enquanto para mulheres essa variação foi de 0,82 anos. Os anos de 1995 até 1998 são considerados atípicos, pois é o período em que se discute no Congresso Nacional as reformas previdenciárias, levando um grande número de pessoas a se aposentar precocemente diante do temor que a reforma suprimisse benefícios (PEREIRA, 2013).

Além disso, as ATC são responsáveis também pelo maior valor médio de benefício do que as aposentadorias por idade. De acordo com o Boletim Estatístico da Previdência

Social (2014) o valor médio das aposentadorias por idade foi de 726,76 reais, já o da ATC foi de 1531,02 reais.

Embora as ATC representem em quantidade 16,3% dos benefícios emitidos pelo INSS, em valor elas representam 27% dos valores pagos ao RGPS. Por outro lado, as aposentadorias por idade, que representam aproximadamente 30% da quantidade de benefícios do INSS, em termos de valor, equivale a aproximadamente 4 pontos percentuais a menos do que as ATC (Gráfico 13). Assim, as ATC somam uma combinação de idades precoces de aposentadoria com valores médios de benefício altos se comparados ao da aposentadoria por idade.

Gráfico 13 Participação dos principais benefícios emitidos pelo INSS em quantidade e valor, para 2014



Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social (2014). Elaborado pelo autor.

4.3 DESAFIOS

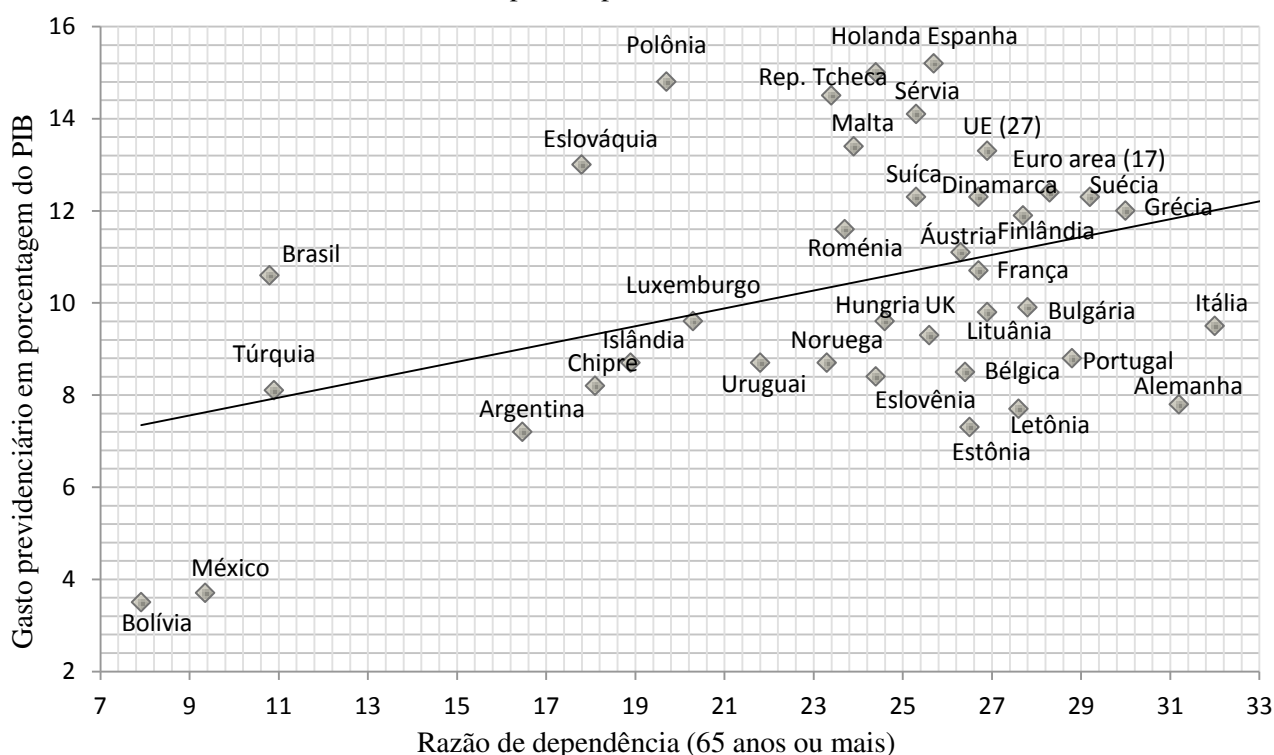
Os desafios estão relacionados com a demografia e a competitividade do Brasil no cenário internacional. O gasto com previdência é considerado elevado se comparado a outros países semelhantes, e mesmo possuindo uma estrutura demográfica ainda jovem, o Brasil possui gastos previdenciários semelhantes aos dos países mais envelhecidos. Essa situação se agrava, pois o país vem envelhecendo de forma mais acelerado do que a maioria das outras Nações. Pode-se dizer também que o Brasil está ameaçado por não ter aproveitado as oportunidades do *bônus demográfico* para gerar empregos qualificados que garantissem uma poupança no futuro capaz de contornar os desafios criados pelo risco demográfico. Além

disso, o país possui dificuldade em realizar medidas impopulares devido a um sistema político que ainda é imaturo.

4.3.1 A conjuntura internacional

De acordo com Giambiagi e Esterminio (2006), é normal que se espere que um país com maior parcela de idosos gaste mais com Previdência Social do que os países com composição etária jovem. Nesse sentido o Brasil possui uma postura atípica no cenário internacional em relação à Previdência Social, pois o país ainda possui uma estrutura jovem em sua população, ou seja, sua razão de dependência é baixa se comparado com os países desenvolvidos e, na média, parecida com a dos países em desenvolvimento, como México, Turquia e Bolívia. No entanto, mesmo com uma estrutura jovem, o país possui gastos com previdência que são comparáveis às Nações mais avançadas, que possuem razão de dependência na velhice muito superior (Gráfico 14).

Gráfico 14 Correlação entre gasto previdenciário em porcentagem do PIB e razão de dependência na velhice para os países selecionados



Fonte: Eurostat, Bosch, Melguizo e Pagés (2013) e IBGE (2013). Elaborado pelo autor.

Notas: Dados de 2009 para Bolívia, México, Argentina, e Uruguai; 2013 para o Brasil; e 2012 para os demais países.

Nota-se, que dentre os países da amostra, o Brasil é o único situado no quadrante superior esquerdo, ou seja, o único que combina baixa razão de dependência com alto gasto

previdenciário. O Uruguai e a Argentina, que possuem razões de dependência superiores a nossa, possuem gastos com previdência inferiores. Já a Turquia, México e Bolívia, que também são países com estrutura jovem, também apresentam gastos com previdência inferiores. Comparativamente aos países desenvolvidos, pode-se dizer que o Brasil possui um gasto com Previdência próximo ao de países envelhecidos como a Áustria e França, no entanto, com uma razão de dependência de aproximadamente 1/3 em relação a esses países.

O Brasil, porém, já gasta muito com Previdência, mesmo tendo uma população ainda relativamente jovem, que só agora está começando a envelhecer. Isso é uma anomalia que o país se recusa a reconhecer. [...] o país se destaca – negativamente, em termos fiscais – na comparação com os demais países (GIAMBIAGI E TAFNER, 2010, p. 7).

Quanto aos países que apresentaram razões de dependência alta combinado com gastos baixos, Giambiagi e Estermínio (2006) atribui ao fato de esses países terem feito reformas na previdência, ou por questões culturais, em que se entende que a poupança para o futuro é de responsabilidade individual.

Essa correlação sugere que o país está ameaçado, pois já em 2031 sua razão de dependência será o dobro da apresentada em 2010, e em 2060 essa razão será de aproximadamente 44,4% (IBGE, 2013). Por outro lado, os gastos com Previdência Social, sobretudo no RGPS, tendem a crescer em relação ao PIB. Dessa forma, espera-se que essa correlação atípica em relação ao resto do mundo se mantenha, caso nenhuma mudança seja feita em seu sistema.

4.3.2 A oferta de mão de obra

Como se observou a partir da década de 80, a composição da população brasileira apresentou um aumento relativo do grupo etário independente, ou seja, aqueles que possuem entre 15 a 64 anos. Esse processo, denominado *bônus demográfico* representa o período em que há aumento da oferta mão de obra e consequentemente aumento da capacidade produtiva em potencial. No entanto, esse processo terá o seu ponto de inflexão por volta de 2022 de acordo com as projeções do IBGE (2013), e a partir daí o grupo independente passa a perder participação para o grupo dependente, sobretudo pelo envelhecimento populacional.

Contudo, a demografia não impulsiona o crescimento econômico passivamente. Ainda que haja com vantagem comparativa na oferta de mão de obra, é necessário que ela seja acompanhada de investimentos que possam absorver esse bônus, o que não se verificou no Brasil, onde os empregos gerados para absorver esses trabalhadores foram em geral, de baixa

produtividade. Isso indica que o país pode ter desperdiçado as oportunidades criadas pela demografia até então (FELIX. 2013).

Para Benjamin (2013) a geração de empregos se concentrou em setores de baixa qualificação e baixa remuneração devido à má qualificação dos sistemas de ensino, além de problemas na oferta e na demanda, que criou postos de trabalho em setores que não estavam ligados à produção, e na construção civil.

Nos últimos 10 anos principalmente, essa situação foi negligenciada, pois o governo que estava no poder optou por um caminho mais simples, uma vez que, a incorporação dessa oferta de mão de obra em setores de maior qualificação exigiria capacidade técnica e planejamento, ou seja, são investimentos de longa maturação. Ao contrário do que se esperava o crescimento econômico usufruído durante esse período foi resultado de um cenário internacional favorável para a criação de uma bolha de consumo (BENJAMIN, 2013).

Diante disso, o não aproveitamento do *bônus demográfico*, que seria o momento em que o país deveria apresentar maior produtividade e incremento de renda para a geração de poupança, não aconteceu de forma eficiente. Aliado ao fato de que o Brasil enfrentará nas próximas décadas um acelerado envelhecimento populacional, a não constituição de reservas para enfrentar esse cenário sugerem que o desafio brasileiro para o futuro será ainda maior.

4.3.3 O custo com a cobertura Previdenciária

Conforme se viu anteriormente, a Previdência Social brasileira foi eficaz em reduzir a pobreza na velhice devido à alta cobertura previdenciária no país, que atingi patamares semelhantes ao dos países desenvolvidos. Essa alta cobertura previdenciária, no entanto, foi conquistada gerando grandes passivos aos sistemas contributivos (BOSCH, MELGUIZO E PAGÉS, 2013).

Para Bosch, Melguizo e Pagés (2013) o Brasil conquistou boa parte dessa alta cobertura previdenciária através das aposentadorias não contributivas. Esses gastos, no entanto, podem triplicar em termos do PIB em decorrência do envelhecimento populacional, sem a contrapartida de geração de receita para os sistemas contributivos. Além disso, as aposentadorias não contributivas podem gerar distorções no mercado de trabalho, de modo a diminuir o interesse dos trabalhadores em obter empregos formais.

Desde a sua criação em 1993 até 2014, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que estabeleceu as regras para o amparo assistencial ao idoso e ao portador deficiência física, apresentou crescimento em suas despesas, passando de 0,1 bilhão em 1996

para 36,8 bilhões em 2014. As Rendas Mensais Vitalícias (RMV) não apresentam grande variação, pois são benefícios que foram extintos a partir da criação da LOAS em 1993, no entanto, ainda aparecem nos fluxos de caixa do Governo Central, pois trata-se de benefícios pagos às pessoas que cumpriram o requisito para recebe-lo antes de sua extinção (Tabela 11).

Tabela 11 Trajetória da despesa em bilhões de reais com as Rendas Mensais Vitalícias e amparos assistenciais (LOAS) ao idoso e portador de deficiência, para o período de 1995 a 2014

Período	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
LOAS	0,0	0,1	0,8	1,1	1,5	2,0	2,6	3,5	4,5	5,7
RMV	1,8	1,8	1,5	1,5	1,5	1,5	1,6	1,7	2,0	1,8
Período	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
LOAS	7,5	9,7	11,6	13,7	16,9	20,7	23,7	28,8	32,6	36,8
RMV	1,8	1,9	1,9	1,9	1,8	1,9	1,8	1,8	1,8	1,7

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal. Elaborado pelo autor.

No mesmo sentido, o Banco Mundial (2011) aponta que os regimes gerais e os regimes próprios abrangem a totalidade dos trabalhadores formais, já para aqueles que estão no mercado informal e que nunca contribuíram com a Previdência, se constatado a necessidade, o Estado é capaz de garantir a cobertura desses indivíduos por meio dos benefícios assistenciais. No caso dos trabalhadores rurais, as regras ainda permitem que esses indivíduos se aposentem cinco anos antes, tanto por idade quanto por tempo de contribuição.

Assim, a informalidade pode representar um desafio para os sistemas previdenciários, já que os altos custos para manter ampla a cobertura previdenciária tenderão a crescer na medida em que o envelhecimento populacional se torna uma realidade, ao mesmo tempo, não haverá geração de receitas que possam compensar esse crescimento nas despesas.

4.3.4 A maturidade política

Para Giambiagi e Tafner (2010), uma das barreiras à realização de reformas previdenciárias é o seu caráter demagógico, que muitas vezes é utilizado pelo oportunismo político. Há a impressão de que as reformas da previdência surgem para supressão de direitos, isto é, para aumentar a idade mínima de aposentadoria ou reduzir benefícios, o que no curto prazo se mostra verdadeiro. Por outro lado, os benefícios a serem colhidos no futuro aparecem de forma nebulosa, mesmo que haja de maneira geral na sociedade, uma preocupação com os futuros herdeiros, ela não se expressa de forma unânime no tema previdenciário.

Pode-se dizer que existe no Brasil uma cultura de postergar situações complicadas, em outras palavras, o país enfrenta os problemas de longo prazo no momento em que o longo prazo se torna a realidade presente. “E o grande drama da Previdência é que o “estouro do problema” nunca se dá “no atual governo”, e sim alguns governos depois.” (GIAMBIAGI E TAFNER, 2010, p. 7). Nessa direção, Giambiagi e Tafner (2010), traduzem as reformas previdenciárias para o campo político da seguinte forma:

O entendimento convencional no meio político é de que falar de Previdência “deselege”, ou seja, tratar da possibilidade de tornar as regras de aposentadoria mais restritivas tira votos, por estar associado a uma “agenda negativa”. E o que seria uma “agenda positiva”, que “dá” em vez de tirar votos? Promessas, como aumentar o valor das aposentadorias ou favorecer as condições para a obtenção do benefício. Em outras palavras: agravar o já sério quadro fiscal relacionado com o elevado gasto da Previdência. (GIAMBIAGI E TAFNER, 2010, p.8).

Por outro lado, mesmo que um partido deseje tratar a Previdência como um sistema que tem problemas fiscais e que necessita de reformas, seria necessário que outros partidos também o fizessem para que não houvesse prejuízos eleitorais. Ao contrário, se o partido vencedor realizar reformas previdenciárias sem tê-las apresentado em sua agenda política, seria visto “como alguém que está traindo o seu programa eleitoral” (GIAMBIAGI E TAFNER, 2010, p.10).

Para Bosch, Melguizo e Pagés (2013), as evidências mostram que as economias de renda mais elevada tem maior probabilidade de contar com um consenso do governo e do partido de oposição em relação a reformas previdenciárias. Já na América Latina e Caribe, na maioria dos casos, as reformas só tiveram do partido que estava no poder. Nesse sentido, Giambiagi e Tafner (2010) lembram que a primeira reforma da previdência no Brasil começou a ser discutida em 1995, mas só foi aprovada em 1998 com uma série de sanções, diferentemente da reforma de 2003 que foi aprovada no mesmo ano.

Desse modo, é necessário o amadurecimento da democracia brasileira, que deve reunir os partidos políticos para tratar de campos de interesse nacional de forma suprapartidária, ou seja, acima de qualquer interesse político-partidário. Um exemplo desse tipo de política de Estado foi o combate à inflação estrutural no Brasil, que se iniciou por volta da década de 1980 e perdurou até 1994. A disciplina fiscal resultante desse processo foi seguida pelos governos posteriores, embora a aceitação a essa política de estabilização não tenha sido com base em uma negociação política, mas sim devido a uma postura de continuidade pelo governo seguinte (GIAMBIAGI E TAFNER, 2010).

4.4 OPORTUNIDADES

Por fim, as oportunidades mostram que o cenário atual (2010 a 2022) é favorável do ponto de vista demográfico para a discussão de reformas na previdência, já que o país ainda vive um momento de bônus demográfico, embora menos acentuado do que no passado (1970 a 2010). Por outro lado, cabe ressaltar que as reformas, de modo geral, afetam apenas os novos entrantes do sistema, de modo a não suprimir direitos que já foram conquistados. Assim, visto que os momentos mais críticos se darão entre 2050 e 2060 e as reformas da Previdência têm impactos principalmente no longo prazo, pode-se dizer que este é o momento oportuno para rediscutir as regras previdenciárias atuais.

4.4.1 O momento oportuno

De acordo com a projeção do IBGE (2013), pode-se dizer que dinâmica demográfica para a Previdência Social é um desafio para os próximos anos, de modo que em 30 ou 40 anos ele atinja o seu momento mais crítico, e a partir de então a estrutura populacional começa a se estabilizar. Assim, o Brasil possui tempo para enfrentar os desafios gerados pela ameaça demográfica, já que sua população ainda é jovem, todavia o envelhecimento populacional acontecerá rapidamente, o que sugere que a resposta a ela também seja rápida.

Desse modo, pode-se dizer que o Brasil ainda possui uma janela de oportunidade para realizar mudanças nas regras previdenciárias. Dentre os aspectos que compõe essa janela pode-se destacar: 1) o *bônus demográfico* que tem duração prevista até 2022; 2) a população economicamente ativa (PIA), embora comece a perder espaço relativo na composição etária já em 2022, ainda possui perspectiva de crescimento positivo até 2033; e 3) o aumento na razão de dependência dos idosos é compensado até 2024, pela diminuição da razão de dependência de crianças e adolescentes, já a dependência total, passa a apresentar variações maiores que 0,5 pontos percentuais ao ano a partir de 2039 (IBGE, 2013).

Com relação ao *bônus demográfico*, embora ele se encontre em sua fase final e seja menos acentuado do que foi no passado, é importante que o país realize investimentos para que haja demanda capaz de incorporar essa oferta de mão de obra, alocando-a principalmente em setores mais produtivos e capazes de impulsionar o crescimento (FELIX, 2013). O crescimento do PIB por sua vez, seria capaz de evitar um aumento dos gastos previdenciários em relação ao PIB, uma vez que minimizaria o efeito denominador, desse modo, se o PIB estiver crescendo a taxas maiores que o crescimento da população idosa, essa relação tende a não se agravar (KHAIR, 2012).

O crescimento da PIA até 2033 faz um movimento oposto ao crescimento da razão de dependência total, mesmo que a partir de 2022 a razão de dependência total comece a crescer, sobretudo pelo aumento na razão de dependência dos idosos, ela é amenizada pela diminuição da razão de dependência das crianças e adolescentes e do crescimento da PIA.

No entanto, Bosch, Melguizo e Pagés (2013) alertam: “Não obstante, esta janela de oportunidade fechar-se-á progressivamente, junto ao envelhecimento demográfico, e as reformas serão mais urgentes e mais custosas” (BOSCH, MELGUIZO E PAGÉS, 2013, p.198).

Por outro lado, as mudanças na composição etária terão também implicações políticas. Nas próximas duas décadas, grande parte do eleitorado será de pessoas com idades superiores a 65 anos, assim as suas demandas serão determinantes para a escolha de um novo governo. Na Europa, em que o envelhecimento populacional está mais avançado, podem-se verificar grandes dificuldades em realizar reformas previdenciárias que visem à redução de benefícios. Desse modo, caso as reformas previdenciárias sejam postergadas no Brasil, poderá haver uma concentração das pautas de agenda política voltada a atender os interesses dessa classe, dado que os ganhos políticos são instantâneos, enquanto os custos gerados por esses ganhos são diluídos para as gerações futuras (BOSCH, MELGUIZO E PAGÉS, 2013).

4.5 PROPOSTAS DE REFORMA

Reformas previdenciárias não são de interesse nem da população e nem dos partidos políticos, no entanto, a decisão por não realiza-las não é gratuita. A conjuntura atual é favorável para essas reformas, tanto do ponto de vista econômico quanto demográfico (BOSCH, MELGUIZO E PAGÉS, 2013). Por outro lado, a postergação delas poderá implicar na impossibilidade de aplica-las no futuro, ou tornar a sua aplicação mais penosa devido à falta de tempo para adaptação a elas. Caso as reformas sejam feitas agora, é possível realiza-las por meio das regras de transição, de modo que as mudanças sejam destinadas aos novos entrantes do sistema previdenciário, sem suprimir assim, os direitos já conquistados (GIAMBIAGI E TAFNER, 2010).

Para Amaro (2011) uma nova reforma na Previdência Social deve: 1) igualar a idade de aposentadoria entre homens e mulheres; 2) instituir idade mínima de 60 anos e 35 anos de contribuição para homens e mulheres daqueles que se aposentam por tempo de contribuição; 3) aumentar de 15 para 25 anos o tempo de carência daqueles que se aposentam por idade; 4) as pensões por morte, que atualmente não possuem nenhuma condicionalidade, devem passar

a ponderar o grau de dependência dos dependentes que receberão a pensão; 5) os amparos assistenciais ao idoso, que atualmente são pagos aos indivíduos com 65 anos ou mais, devem a ser pagos àqueles com idade igual ou superior a 70 anos; 6) o fim da vinculação dos amparos assistenciais e do piso das aposentadorias ao salário mínimo, sendo corrigidos pela inflação passada; 7) o fim do diferencial, seja de idade, seja de contribuição, de 5 anos para o professor em sala de aula e o trabalhador rural; e 8) instituir a regulamentação da Previdência do servidor público.

Amaro (2011) enfatiza que as reformas não devem afetar aqueles que já estão aposentados ou que são pensionistas. Para os novos trabalhadores, elas seriam implantadas integralmente, enquanto aqueles trabalhadores em atividade passariam por regras de transição com longo período de carência e lenta progressividade. As únicas exceções seriam:

As únicas alterações que deveriam ter aplicação imediata para todos são as relativas à vinculação dos benefícios ao salário mínimo e às novas regras para concessão de pensão, além da instituição imediata do regime de previdência complementar do servidor (AMARO, 2011, p.6).

Quanto ao tipo de regime de financiamento, capitalização ou repartição, Amaro (2011) afirma com bases nas experiências em outros países, que esses sistemas possuem qualidades e limitações, e que um modelo misto seria a melhor opção. Um sistema misto seria capaz de valorizar aspectos tanto da solidariedade, quanto da iniciativa individual. Esse sistema deveria dividir-se da seguinte forma:

a) de assistência social, não contributivo, destinado a proteger a parcela mais carente da população e que não possui capacidade contributiva (pilar de solidariedade social); b) de previdência social, contributivo e obrigatório, baseado no regime de repartição, que proveja os cidadãos de renda – limitada a um determinado valor máximo (teto do regime) –, em casos de riscos sociais, como perda da capacidade laboral e morte, concedendo-lhes aposentadoria e pensão; c) de previdência privada, complementar e obrigatório, baseado no regime de capitalização, destinado a complementar a renda proporcionada pela previdência social, no caso dos trabalhadores melhor remunerados, de forma a viabilizar a aproximação entre seus rendimentos na atividade e na inatividade; d) de previdência privada, complementar e voluntário, baseado no regime de capitalização, destinado a prover renda adicional para os trabalhadores situados nos extratos mais elevados de renda (AMARO, 2011, p.70).

Nesse sentido, Amaro (2011) considera que para o Brasil se encaixar em um modelo de financiamento misto, é necessária que a previdência complementar seja obrigatória, e não facultativa como é hoje. No entanto, no curto prazo isso resultaria em um aumento no déficit previdenciário, visto que iria haver uma diminuição das receitas da previdência social não acompanhada da redução de despesas, dado que os direitos adquiridos por aqueles que já estão recebendo benefícios do INSS não retroage. Portanto, essa mudança não deve acontecer antes de uma reformulação paramétrica da Previdência Social.

Para Giambiagi e Tafner (2010), as reformas possuem alguns pontos centrais, dentre eles: 1) O tratamento diferenciado para casos diferenciados, por exemplo, um trabalhador que se encontra prestes a se aposentar não deve ser submetido à mesma regra que outro que acaba de se inserir no mercado de trabalho; 2) Deve haver prazo de carência, de modo que as regras passem a valer apenas após um determinado período; 3) Gradualmente, uma vez que as mudanças têm impactos no longo prazo, é mais coerente que elas sejam feitas lentamente e progressivamente ao invés de subitamente; 4) Em paralelo com o resto mundo, as mudanças previdenciárias vêm ocorrendo no mundo por conta de aspectos demográficos, e o Brasil deve seguir essa tendência; 5) As regras mais rígidas são para os novos entrantes, dado que aqueles que já estão aposentados não perdem seus direitos, enquanto que aqueles que já estão inseridos no sistema, mas que ainda não se aposentaram, devem passar por regras brandas. Essa lógica segue o próprio processo demográfico, dado que os que estão entrando mais tarde no mercado de trabalho possuem também maior expectativa de vida.

No tocante às reformas, as mudanças devem acontecer de duas formas, a primeira com relação ao piso dos benefícios previdenciários, e a segunda em relação às regras de aposentadoria. Quanto ao piso, o que se sugere é o fim da indexação ao salário mínimo, mantendo o valor real do benefício pelo reajustamento com base no INPC, ao mesmo o valor pago pelas aposentadorias contributivas deve ser inferior ao valor do piso das aposentadorias contributivas. Além disso, a idade mínima para a concessão dos amparos assistenciais ao idoso deve passar de 65 para 70, através de um aumento progressivo de um ano na idade a cada três anos (GIAMBIAGI E TAFNER, 2010).

Com relação às regras para aposentadoria, aos novos seria instituída para a aposentadoria por idade, uma idade mínima de 67 anos para homens e 66 para mulheres, e um tempo mínimo de carência de 30 anos. No caso da aposentadoria por tempo de contribuição, essa passaria a exigir 40 anos de contribuição para homens e 39 para mulheres, e idade mínima de 65 e 64 anos para homens e mulheres respectivamente (GIAMBIAGI E TAFNER, 2010).

Já para os que se encontram no mercado de trabalho, haveria duas regras de transição, uma para a aposentadoria por idade e outra para a aposentadoria por tempo de contribuição. No caso da aposentadoria por idade, esta passaria por um processo de aumento gradativo, tanto da idade quanto do período de carência. Estes aumentos progressivos se dariam a cada cinco anos, de modo que, em 2030 se chegasse a uma idade mínima de aposentadoria de 66 anos para os homens e 64 anos para as mulheres, já o período de carência seria de 25 anos para ambos os sexos (GIAMBIAGI E TAFNER, 2010).

Para a aposentadoria por tempo de contribuição, haveria um tempo de carência de três anos, assim, os indivíduos que preencherem os requisitos para o recebimento do benefício durante esse período, não passariam por regras de transição. Para os demais, seria aplicada uma regra de transição: não haveria idade mínima para aposentadoria e o tempo de contribuição seria de 40 anos para homens e 39 para mulheres. Assim, o valor do benefício seria proporcional ao tempo de contribuição, sendo que para o seu recebimento integral, seria necessário o cumprimento do período de 40 e 39 anos de contribuição para homens e mulheres respectivamente. Vale lembrar que para os indivíduos inseridos no mercado de trabalho, mas que ainda não completaram o requisito para recebimento da aposentadoria por tempo de contribuição, haverá uma ponderação entre a regra antiga e a nova (GIAMBIAGI E TAFNER, 2010).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo apresentar um diagnóstico da situação Previdenciária no Brasil, correlacionando-o com aspectos demográficos e contribuindo com outros trabalhos que busquem a formulação de políticas públicas nessa área. Em um primeiro momento, buscou-se resgatar o conceito de Previdência Social para entender aspectos contemporâneos relacionados com equilíbrio social e fiscal desse sistema. Para isso, foi apresentada a origem histórica da Previdência Social, que surgiu após um longo processo de aumento da participação do Estado na proteção social. Até então as famílias eram os principais responsáveis por acolher aqueles que perdiam sua capacidade de trabalhar ou que haviam chegado à velhice.

O aumento progressivo da participação do Estado na proteção social rompia com os princípios liberais clássicos, e se consolidou no auge da concepção das teorias keynesianas e a criação dos *welfare states*. No entanto, não se pode utilizar a teoria keynesiana para justificar déficits crônicos nas contas públicas, uma vez que o aumento dos gastos do governo é legítimo apenas em momentos de recessão econômica. Além disso, deve se incorporar a essas concepções teóricas, elementos que não se apresentavam como um problema na época em que foram formuladas, como o envelhecimento populacional.

A literatura por outro lado, não apresenta um consenso sobre o dimensionamento ideal do Estado, e nem de quem deve ser o maior responsável pela proteção social, mas pode-se dizer que um sistema de seguridade social completo deve contar com a participação do Estado e se complementar com outros setores da sociedade, como as famílias e o mercado, visando atender a todas as camadas da população.

Desse modo, conclui-se que a Constituição Federal de 1988 é adequada ao zelar pela saúde fiscal e social da Previdência Social no Brasil. Do ponto de vista social, pode-se dizer que o Brasil foi eficiente em reduzir a pobreza na velhice, fato conquistado por meio de uma ampla cobertura previdenciária, focada tanto em contribuintes como não contribuintes do sistema, no entanto, essa ampla cobertura implica em altos custos para a sua manutenção.

Todavia, do ponto de vista fiscal, o Brasil não apresenta uma boa saúde nas contas previdenciárias, o que fica evidente na comparação com outras nações do mundo. Desse modo, pode-se dizer que o país está na contramão em termos de sustentabilidade fiscal. Dentre um conjunto de países avaliados, a principal conclusão que este trabalho chegou foi de que o Brasil ainda é um país jovem, mas que possui gastos com Previdência Social semelhante às Nações mais envelhecidas. Somado a isso, tem-se o fato de que o Brasil

apresenta um processo de envelhecimento acentuado de sua população, sendo mais intenso do que foi no passado na Europa, e do que é atualmente na América Latina e Caribe. Isso sugere que o país enfrentará um grande desafio nas próximas décadas.

Dentre os fatores que explicam este elevado gasto nas contas de Previdência Social, estão a política de aumentos reais do salário mínimo nos últimos vinte anos, o baixo crescimento econômico desde a implementação do Plano Real, e uma combinação de regras generosas para aposentadoria. Dentre essas regras generosas, destacam-se as aposentadorias por tempo de contribuição, que são responsáveis por permitir que a população se aposente precocemente, e ao mesmo tempo, representam também as maiores aposentadorias em valor. Ainda que a reforma de 1998 tenha introduzido o fator previdenciário, não houve um aumento relevante na média de tempo das aposentadorias por tempo de contribuição. Já a reforma de 2003, foi eficiente em estabilizar o crescimento das despesas com a Previdência dos servidores públicos.

Além disso, há uma tendência mundial de aumento na idade mínima para aposentadoria por idade, e uma diminuição gradativa da diferença na idade de aposentadoria entre homens e mulheres. Essas medidas eram legítimas no tempo em que foram estabelecidas, no entanto, frente às novas mudanças demográficas e as mudanças no comportamento social (inserção da mulher no mercado de trabalho, diminuição do número de filhos, casamentos tardios, aumento do número de casais sem filhos, dentre outros), sugere-se que elas sejam revistas, a fim de se adequar à nova realidade.

Por outro lado, pode-se dizer que o país possui oportunidades para reverter esse quadro. O momento atual é favorável do ponto de vista demográfico para a realização de reformas previdenciárias, pois a estrutura populacional ainda é jovem. O período de *bônus demográfico* só se encerrará por volta de 2022 e a população economicamente ativa crescerá até 2033, enquanto que os períodos em que haverá maior razão de dependência dos idosos, se darão por volta de 2050 e 2060.

Nesse sentido, este trabalho entende que é necessária uma nova reforma estrutural na legislação previdenciária no Brasil, que deve ser feita de modo a não suprimir direitos que já foram conquistados. Para isso, é necessário que as reformas não afetem aqueles que já estão aposentados, que estabeleça regras de transição aos que estão inseridos no mercado de trabalho, e que seja integral aos novos entrantes do sistema. No entanto, para que isso aconteça, o país ainda precisa superar o desafio da sua imaturidade política, que dificulta a realização de medidas impopulares por falta de consenso partidário ou oportunismo político.

REFERÊNCIAS

AMARO, Meiriane Nunes. **Terceira reforma da previdência: até quando esperar?**. [S.l.]: Centro de Estudos da Consultoria do Senado, 2011.

ARBACHE, Jorge. Transformação demográfica e competitividade internacional da economia brasileira. **Bndes**, [S.l.], v. , n. 36, p.356-392, dez. 2011.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Gerenciador de séries temporais**. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>>. Acesso em: 27 jun. 2015.

BANCO MUNDIAL. **Envelhecendo em um Brasil mais velho**. Washington: Bird, 2011.

BENJAMIN, César. O longo prazo chegou: O que restará do lulismo quando a bolha de consumo estourar? . **Piauí**, São Paulo, ed.83, p.32-37, ago. 2013. Disponível em: <<http://revistapiaui.estadao.com.br/edicao-83/tribuna-livre-da-luta-de-classes/o-longo-prazo-chegou>>. Acesso em: 02 jun. 2015.

BLANCHARD, Olivier. **Macroeconomia**. 5. ed. São Paulo: Pearson, 2011.

BOSCH, Mariano; MELGUIZO, Ángel; PAGÉS, Carmen. **Melhores aposentadorias, melhores trabalhos**: Em direção à cobertura universal na América Latina e no Caribe. Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2013. 239 p. Disponível em: <[http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/462/Melhores Aposentadorias Melhores Trabalhos.pdf?sequence=4](http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/462/Melhores_Aposentadorias_Melhores_Trabalhos.pdf?sequence=4)>. Acesso em: 22 set. 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 10 jun. 2015.

BRESSER-PEREIRA, L. C. . Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina. In: Luiz Carlos Delorme Prado; Rosa Freire d'Aguiar. (Org.). **Desenvolvimento econômico e crise: ensaios em comemoração aos 80 anos de Maria da Conceição Tavares**. Desenvolvimento econômico e crise: ensaios em comemoração aos 80 anos de Maria da Conceição Tavares. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado, 2012, v. 1, p. 27-66.

CAMARANO, Ana Amélia. Introdução. In: CAMARANO, Ana Amélia. **Novo Regime Demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento?**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. Cap. 3. p. 15-39.

CAMARANO, Ana Amélia; FERNANDES, Daniele. Mudanças nos arranjos familiares e seu impacto nas condições de vida: 1980 e 2010. In: CAMARANO, Ana Amélia. **Novo Regime Demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento?**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. Cap. 3. p. 117-153.

CAMARANO, Ana Amélia; KANSO, Solange; FERNANDES, Daniele. Menos jovens e mais idosos no mercado de trabalho? In: CAMARANO, Ana Amélia. **Novo Regime**

Demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento?. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. Cap. 12. p. 377-406.

CAMARANO, Ana Amélia; KANSO, Solange; FERNANDES, Daniele. **Envelhecimento populacional, perda de capacidade laborativa e políticas públicas**. [S.l.]: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013. 9 p. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/bmt54_nt01_envelhecimento.pdf>. Acesso em: 22 set. 2014.

CARVALHO, José Alberto Magno de; SAWYER, Diana Oya; RODRIGUES, Roberto do Nascimento. **Associação brasileira de estudos populacionais**, 2., 1994, São Paulo. Introdução a alguns conceitos básicos e medidas em demografia.[S.l.]: Abep, 1998. 60 p. Disponível em: <<http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/outraspub/textosdidaticos/tdv01.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2014.

EUROSTAT. **Your Key to European statistics**. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>>. Acesso em: 01 jun. 2015.

FAGNANI, Eduardo. **Seguridade Social:** a experiência brasileira e o debate internacional. [S.l.]: Fundação Friedrich Ebert, 2011. 47. p. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/09533.pdf>>. Acesso em: 27 nov. 2014.

FELIX, Jorge. Uma janela já meio fechada. **Valor Econômico**. [S.l.], 21 jun. 2013. Disponível em: <<http://economiadalongevidade.com.br/bonus-demografico-uma-janela-ja-meio-fechada/>>. Acesso em: 02 jun. 2015.

FIORI, José Luís. Estado de Bem Estar-Social: Padrões e Crises. **Physis: Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 7, p.129-147, nov. 1997. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/physis/v7n2/08.pdf>>. Acesso em: 17 nov. 2014

FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS. **Mulheres no Mercado de Trabalho:** Grandes números. 2007. Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/bdmulheres/serie1.php?area=series>>. Acesso em: 01 jun. 2015.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Transparência orçamentária**. Diretoria de Análise de Políticas Públicas. Disponível em: <http://dapp.fgv.br/mosaico/mosaic_f/2014>. Acesso em: 02 jun. 2015.

FUSCALDI, Kelliane da Consolação; MARCELINO, Gileno Fernandes. **Análise swot:** o caso da secretaria de política agrícola. [S.l.]: SOBER, 2008.

GAPI. **Metodologia de Análise de Políticas Públicas**. Campinas: UNICAMP, 2002. Disponível em: <<http://empreende.org.br/pdf/Democracia%20e%20Participa%C3%A7%C3%A3o/Metodologia%20de%20An%C3%A1lise%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas.pdf>> Acesso em: 10 jun. 2015.

GELINSKI, Carmen Rosario Ortiz Gutierrez. **Proteção social em saúde para famílias vulneráveis com monoparentalidade feminina via estratégia saúde da família**. 2010. 272 f. Tese (Doutorado) - Curso de Sociologia Política, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010. Cap. 3. Disponível em:

<http://bvsmis.saude.gov.br/bvsmis/publicacoes/premio2011/doutorado/doutorado_CarmenGutierrez.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2014.

GIAMBIAGI, Fabio; ESTERMÍNIO, Isabela. Reforma Previdenciária no Brasil: elevado investimento de capital político, escassos resultados e desafios não resolvidos. **Revista de Economia**, [S.l.], v. 32, n. 1, p.135-156, jan. 2006. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/economia/article/view/6835>>. Acesso em: 31 maio 2015.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2008. 496 p.

GIAMBIAGI, Fabio; TAFNER, Paulo. **Demografia a ameaça invisível: O dilema previdenciário que o Brasil se recusa a encarar**. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2010. 198 p.

GIAMBIAGI, Fabio. Demografia (II): mudança de perfil. **Valor Econômico**. [S.l.], 13 fev. 2013. Disponível em: <http://www.oim.tmmunicipal.org.br/?pagina=detalhe_noticia-icia_id=39054>. Acesso em: 01 jun. 2015.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOES, Hugo. **Manual de Direito Previdenciário: teoria e questões**. 7. ed. Rio de Janeiro: Ferreira, 2013. 825 p.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 16. ed. Niterói: Impetus, 2011. 905 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Projeção da população do Brasil por sexo e idade 1980-2050: Revisão 2008**. Rio de Janeiro: Ibge, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Projeção da população do Brasil por sexo e idade 2000-2060: Revisão 2008**. Rio de Janeiro: Ibge, 2013.

KHAIR, Amir. Problemas para a Previdência Social?. **Estadão**. [S.l.], 04 nov. 2012. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,problemas-para-a-previdencia-social-imp-,955402>>. Acesso em: 08 jun. 2015.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Despesa da União por função**. Disponível em: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/352024/Despesa_Funcao.xls/9bfc28dc-33a1-484e-8d86-f7acc62e4522>. Acesso em: 27 jun. 2015.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. A Mulher e a Previdência Social. **Informe de Previdência Social**, Brasília, v. 27, n. 2, 2015.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Boletim Estatístico de Previdência Social**, Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/edies-anteriores/>>. Acesso em: 29 jun. 2015

NAÇÕES UNIDAS. **World Population Prospects: The 2012 Revision**. New York: Desa, 2013.

PEREIRA, Eduardo da Silva. Evolução das Idades Médias de Concessão e dos Tempos Médios de Contribuição das Aposentadorias por Tempo de Contribuição Concedidas entre 1996 e 2012. **Informe de Previdência Social**, Brasília, v. 25, n. 6, 2013.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Política social do segundo pós-guerra: ascensão e declínio. **Serviço Social & Saúde**, Campinas, v. 9, n. 10, p.1-21, dez. 2010. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?down=47803>>. Acesso em: 17 nov. 2014.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Proteção social contemporânea: cui prodest?. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 116, p.636-651, dez. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n116/04.pdf>>. Acesso em: 17 nov. 2014.

REZENDE, Fernando. **Finanças Públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001. 382 p.

ROCHA, Roberto de Rezende; CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. **O sistema previdenciário brasileiro: uma perspectiva comparada**. Texto para Discussão n.º 1331. Rio de Janeiro: Ipea, 2008.

SANDRONI, Paulo. **Novíssimo dicionário de economia**. São Paulo: Best Seller, 1999.

SECRETÁRIA DE ORÇAMENTO FEDERAL. **Resultado Primário do Governo Federal 2014**. Disponível em: <<https://orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/pasta-estatisticas-fiscais/01.-resultado-primario-do-governo-federal>>. Acesso em: 27 jun. 2015.

TERRA, Fábio Henrique Bittes; FERRARI FILHO, Fernando. **As políticas econômicas em keynes: reflexões para a economia brasileira no período 1995 - 2011**. [S.l.], 2012. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro/2012/inscricao/files_I/i1-d438465bfaa8b2ce2f08060bb4eaa4ae.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2014.

VIANA, Ana Luiza D'Ávila; ELIAS, Paulo Eduardo M.; IBÁÑEZ, Nelson. **Proteção social: Dilemas e desafios**. São Paulo: Hucitec, 2005. 336 p.